

**PERAN DAN FUNGSI MAHKAMAH KEHORMATAN DEWAN  
DALAM MENJAGA MARTABAT DAN PERILAKU  
ANGGOTA DPR RI DITINJAU DARI FIQIH SIYASAH**



**Skripsi**

Diajukan untuk Melengkapi Tugas-tugas dan Memenuhi Syarat-syarat  
Guna Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (SH)

**Oleh:**

**GHOZINUN MAS'UD  
NPM : 1421020174**

**Jurusan: Hukum Tata Negara (Siyasah Syar'iyah)**

**FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN  
LAMPUNG  
1439 H / 2018 M**

**PERAN DAN FUNGSI MAHKAMAH KEHORMATAN DEWAN  
DALAM MENJAGA MARTABAT DAN PERILAKU  
ANGGOTA DPR RI DITINJAU DARI FIQIH SIYASAH**

**Skripsi**

Diajukan untuk Melengkapi Tugas-tugas dan Melengkapi Syarat-syarat Guna  
Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H)

Oleh

**GHOZINUN MAS'UD  
NPM : 1421020174**

**Jurusan: Hukum Tata Negara (Siyasah Syar'iyah)**

Pembimbing I : Dr. H. Khairuddin, M. H.

Pembimbing II : Yufi Wiyos Rini Masykuroh, M.S.I

**FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN  
LAMPUNG  
1439 H / 2018 M**

## ABSTRAK

Penelitian ini dilatar belakangi oleh adanya suatu badan yang bertugas melakukan pengawasan terhadap anggota DPR yaitu Mahkamah Kehormatan Dewan yang mempunyai tugas untuk menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. Namun dalam praktiknya, komposisi dari anggota Mahkamah Kehormatan Dewan seluruhnya berasal dari kalangan internal anggota DPR. Hal ini memunculkan kekhawatiran, bahwasannya pengawasan yang dilakukan oleh Mahkamah Kehormatan Dewan bisa menjadi tidak obyektif, apalagi jika di dalamnya sudah mengalami konflik kepentingan, tidak menutup kemungkinan bahwa Mahkamah Kehormatan Dewan tidak efektif dalam menjalankan tugasnya. Dalam fiqh siyasah, pengawasan terhadap lembaga perwakilan tidak disebutkan secara jelas, namun yang ada hanya pengawasan terhadap penguasa dan keluarganya.

Rumusan masalah dari penelitian ini yakni “Bagaimana Peran dan Fungsi Mahkamah Kehormatan Dewan dalam menjaga martabat dan perilaku anggota DPR RI dan Bagaimana tinjauan fiqh siyasah terhadap Peran dan Fungsi Mahkamah Kehormatan Dewan dalam menjaga martabat dan perilaku anggota DPR RI. Adapun tujuan dari penelitian ini yaitu untuk mengetahui pelaksanaan peran dan fungsi Mahkamah Kehormatan Dewan dalam menjaga martabat dan perilaku anggota DPR RI, serta tinjauan fiqh siyasah terhadap pelaksanaan peran dan fungsi Mahkamah Kehormatan Dewan. Sementara kegunaan dari penelitian ini yaitu, secara teoritis, penelitian ini diupayakan menjadi kontribusi positif bagi kalangan akademik maupun kalangan masyarakat umum, dan secara praktis, sebagai penambah wawasan bagi penulis dan pembaca tentang peran dan fungsi Mahkamah Kehormatan Dewan dalam menjaga martabat dan perilaku DPR RI.

Jenis Penelitian ini yaitu penelitian kepustakaan (*library research*), dengan sifat penelitiannya yaitu *deskriptif analitis* dan *yuridis normatif*, teknik pengumpulan data dilakukan melalui dokumentasi dengan cara penelusuran dan penelitian kepustakaan. Kemudian data yang terkumpul diolah melalui proses *editing, coding*, dan rekonstruksi data sehingga menjadi bentuk karya ilmiah yang baik.

Adapun kesimpulan dari penelitian ini yaitu, bahwa Mahkamah Kehormatan Dewan berwenang melakukan penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan terhadap anggota DPR dan berwenang melakukan tindakan terhadap anggota DPR yang tertangkap tangan melakukan tindak pidana. Sementara dalam fiqh siyasah, tidak ada lembaga yang sama persis seperti Mahkamah Kehormatan Dewan, namun ada lembaga bernama *Wilayah Al-Mazhalim*. Dalam lembaga ini pengawasan dilakukan juga terhadap para keluarga pejabat, dan komposisi keanggotaannya terdiri dari beberapa unsur sehingga tidak ada kekhawatiran adanya ketidak obyektifan dalam penanganan sebuah kasus.



**KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN  
LAMPUNG  
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM**

*Jl. Let. Kol H. Endro Suratmin Sukarame Bandar Lampung 35131 Telp.0721703260*

**PERSETUJUAN**

**Judul : PERAN DAN FUNGSI MAHKAMAH  
KEHORMATAN DEWAN DALAM MENJAGA  
MARTABAT DAN PERILAKU ANGGOTA DPR  
RI DITINJAU DARI FIQIH SIYASAH**

**Nama : Ghozinun Mas'ud**  
**NPM : 1421020174**  
**Jurusan : Hukum Tata Negara (Siyasah Syar'iyah)**  
**Fakultas : Syari'ah dan Hukum**

**MENYETUJUI**

Untuk dimunaqasyahkan dan dipertahankan dalam sidang  
munaqasyah Fakultas Syari'ah dan Hukum  
UIN Raden Intan Lampung

**Pembimbing I**

**Dr. H. Khairuddin, M. H.**  
**NIP. 196210221993031002**

**Pembimbing II**

**Yufi Wiyos Rini Masykuroh, M.S.i**  
**NIP.197304142000032002**

**Mengetahui,  
Ketua Jurusan Siyasah**

**Drs. Susiadi AS., M. Sos. I**  
**NIP. 195808171993031002**





**KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN  
LAMPUNG  
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM**

*Jl. Let. Kol H. Endro Suratmin Sukarame Bandar Lampung 35131 Telp.0721703260*

**PENGESAHAN**

**Skripsi : PERAN DAN FUNGSI MAHKAMAH KEHORMATAN DEWANDALAM MENJAGA MARTABAT DAN PERILAKU ANGGOTA DPR RI DITINJAU DARI FIQIH SIYASAH**, disusun oleh **Ghozinun Mas'ud**, NPM: **1421020174**, Jurusan: **Hukum Tata Negara (Siyasah Syar'iyah)** telah diujikan dalam sidang Munaqosyah Fakultas Syari'ah dan Hukum pada hari/tanggal:

**TIM DEWAN PENGUJI**

**Ketua : Drs. Susiadi AS., M. Sos.I.**

(.....)

**Sekretaris : Muhammad Irfan., S.H.I., M.Sy**

(.....)

**Penguji I : Drs. Henry Iwansyah, M.H.**

(.....)

**Penguji II : Dr. H. Khairuddin, M.H.**

(.....)



**Mengetahui,  
Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum**

**Dr. Hamsyah, S. Ag., M. Ag  
NIP. 197009011997031002**

## MOTTO

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا  
بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ﴿٥٨﴾

Artinya: Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat. (QS. An-Nisaa: 58).<sup>1</sup>



---

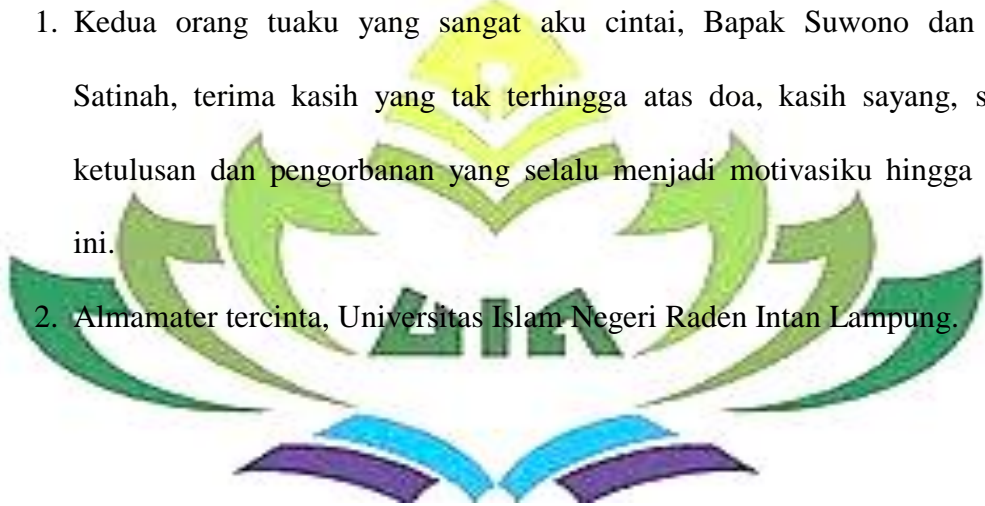
<sup>1</sup> Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, (Semarang: CV. Toha Putra, 1989), h. 128.

## **PERSEMBAHAN**

Teriring do'a dan rasa syukur kepada Allah SWT, atas segala limpahan berkah, nikmat, kedamaian, keindahan dan kemudahan dalam menjalani dan memaknai kehidupan ini. Serta rasa sayang dan perlindungan-Nya yang selalu mengiringi di setiap hembusan nafas dan langkah kaki ini.

Dari hati yang terdalam dengan segala kerendahan hati dan terima kasih yang tulus, penulis persembahkan skripsi ini kepada:

1. Kedua orang tuaku yang sangat aku cintai, Bapak Suwono dan Ibu Satinah, terima kasih yang tak terhingga atas doa, kasih sayang, serta ketulusan dan pengorbanan yang selalu menjadi motivasiku hingga saat ini.
2. Almamater tercinta, Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung.



## **RIWAYAT HIDUP**

Ghozinun Mas'ud dilahirkan di Desa Purwodadi Kecamatan Bangun Rejo Kabupaten Lampung Tengah pada tanggal 12 Oktober 1996, anak ke-lima dari enam bersaudara yang lahir dari pasangan Bapak Suwono dan Ibu Satinah.

Pendidikan penulis dimulai dari Tingkat Sekolah Dasar (SD) Negeri 02 Purwodadi lulus pada tahun 2008, melanjutkan ke Madrasah Tsanawiyah (MTs) Roudlotul Huda Purwosari Kecamatan Padang Ratu Lampung Tengah lulus pada tahun 2011, kemudian melanjutkan ke Madrasah Aliyah (MA) Roudlotul Huda Purwosari Kecamatan Padang Ratu Lampung Tengah lulus pada tahun 2014.

Pada tahun 2014 penulis terdaftar sebagai mahasiswa di Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung Program Studi Siyasah (Hukum Tata Negara) sampai sekarang.





## KATA PENGANTAR



Alhamdulillah puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT yang telah memberikan akal, ilmu pengetahuan, kekuatan, dan petunjuk-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul **“PERAN DAN FUNGSI MAHKAMAH KEHORMATAN DEWAN DALAM MENJAGA MARTABAT DAN PERILAKU ANGGOTA DPR RI”**

Shalawat dan salam senantiasa tercurah atas junjungan Nabi Muhammad SAW, keluarga, sahabat, dan pengikutnya, dan semoga kita tergolong umatnya.

Merupakan kewajiban penulis untuk menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada semua pihak yang tidak bisa disebutkan satu persatu di sini, yang telah merasakan manfaat jasa-jasanya selama melakukan penyusunan skripsi, sebagai rasa hormat dan terima kasih penulis sampaikan kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. M. Mukri, M.Ag selaku rektor UIN Raden Intan Lampung
2. Bapak Dr. Alamsyah, S.Ag., M.Ag selaku Dekan Fakultas Syariah dan Hukum UIN Raden Intan Lampung.
3. Bapak Drs. Susiadi AS., M. Sos. I selaku Ketua Program Studi Siyasah UIN Raden Intan Lampung.

4. Bapak Dr. H. Khairuddin, M.H. selaku pembimbing I dan Ibu Yufi Wiyos Rini Masykuroh, S.Ag, M.S. selaku pembimbing II yang sabar membimbing dan memberi motivasi serta arahan dalam penyelesaian skripsi ini.
5. Kepada segenap keluarga besar civitas akademika, dosen, staff, dan karyawan Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung.
6. Kedua orang tua yang telah memberikan dukungan, do'a dan motivasi baik secara moril maupun materil.
7. Kakak-kakak dan adik-adik yang telah banyak memberikan dukungan dan semangat.
8. Teman-teman seperjuanganku Siyasa C angkatan 2014 yang telah memberikan dukungan, saran, motivasi dan do'a sehingga penyusunan skripsi ini terselesaikan.
9. Semua pihak yang telah membantu dan tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.
10. Alamamater tercinta UIN Raden Intan Lampung.

Penulis menyadari masih banyak kekurangan, oleh karena itu kepada para pembaca kiranya dapat memberikan masukan dan saran yang sifatnya membangun. Akhirnya, dengan iringan ucapan terima kasih penulis panjatkan kehadirat Allah SWT. Semoga jerih payah semua pihak bermanfaat bagi penulis khususnya dan bagi pembaca umumnya. Amiin.

Bandar Lampung, Maret 2018



## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>ii</b>
<b>PERSETUJUAN .....</b>	<b>iii</b>
<b>PENGESAHAN .....</b>	<b>iv</b>
<b>MOTTO .....</b>	<b>v</b>
<b>PERSEMBAHAN .....</b>	<b>vi</b>
<b>RIWAYAT HIDUP .....</b>	<b>vii</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>viii</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>xi</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Penegasan Judul .....	1
B. Alasan Memilih Judul .....	2
C. Latar Belakang Masalah .....	3
D. Rumusan Masalah .....	9
E. Tujuan dan Kegunaan Penelitian .....	9
F. Metode Penelitian .....	10
<b>BAB II LANDASAN TEORI</b>	
A. Ruang Lingkup Dan Teori Pengawasan .....	14
B. Kode Etik .....	21
C. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) .....	28
D. Mahkamah Kehormatan Dewan .....	41
<b>BAB III BENTUK PENGAWASAN TERHADAP LEMBAGA PERWAKILAN</b>	
A. Etika Politik Islam .....	47
B. Sanksi terhadap pelanggaran kode etik .....	57
C. Ahl Al_Hall Wa Al-‘Aqd .....	59
D. Wilayah Al-Mazhalim .....	66



#### **BAB IV ANALISIS DATA**

A. Peran dan Fungsi Mahkamah Kehormatan Dewan dalam menjaga martabat dan perilaku anggota DPR RI .....	71
B. Tinjauan Fiqih Siyasah terhadap Peran dan Fungsi Mahkamah Kehormatan dalam menjaga martabat dan perilaku anggota DPR RI .....	76

#### **BAB V PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	81
B. Saran .....	82

#### **DAFTAR PUSTAKA LAMPIRAN-LAMPIRAN**



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Penegasan Judul

Untuk menghindari perbedaan persepsi dalam penulisan sekripsi ini, maka dipandang perlu untuk dijelaskan pengertian istilah-istilah yang dimaksudkan dalam judul ini, adapun pengertian tersebut adalah sebagai berikut:

Peran adalah perangkat tingkah yg diharapkan dimiliki oleh orang yg berkedudukan di masyarakat.<sup>2</sup>

Fungsi adalah jabatan (pekerjaan) yg dilakukan atau kegunaan suatu hal.<sup>3</sup>

Mahkamah Kehormatan Dewan adalah salah satu alat kelengkapan DPR RI yang bertujuan menjaga serta menegakan kehormatan dan keluhuran martabat DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat.<sup>4</sup>

Martabat adalah tingkat harkat kemanusiaan, harga diri.<sup>5</sup>

Perilaku adalah tanggapan atau reaksi individu terhadap rangsangan atau lingkungan.<sup>6</sup>

Anggota adalah Orang (badan) yang menjadi bagian atau masuk dalam suatu golongan (perserikatan, dewan, panitia, dan sebagainya).<sup>7</sup>

---

<sup>2</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, Edisi Ketiga, 2003), h. 213.

<sup>3</sup> *Ibid.*, h. 78.

<sup>4</sup> Wikipedia Indonesia, "Mahkamah Kehormatan Dewan" (On-line), tersedia di: [http://id.wikipedia.org/wiki/Mahkamah\\_Kehormatan\\_Dewan#cite\\_note-UU\\_MD3-1?\\_e\\_pi=7%2CPAGE\\_ID10%2C](http://id.wikipedia.org/wiki/Mahkamah_Kehormatan_Dewan#cite_note-UU_MD3-1?_e_pi=7%2CPAGE_ID10%2C) , (Selasa, 10-Oktober-2017), dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah.

<sup>5</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Op, Cit.* h. 195.

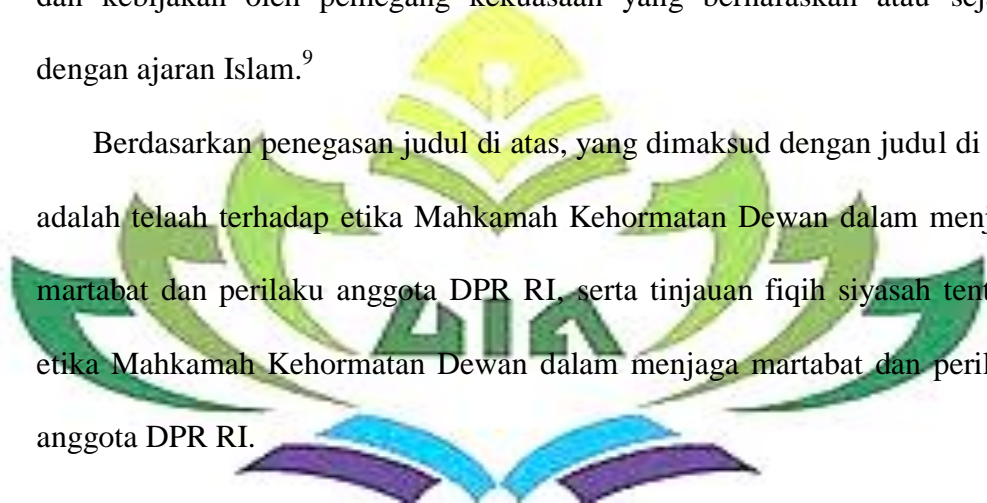
<sup>6</sup> *Ibid*, h. 223.

<sup>7</sup> *Ibid*, h. 20.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah lembaga negara dalam ketatanegaraan Republik Indonesia yang merupakan lembaga perwakilan rakyat dan memegang kekuasaan membentuk undang-undang, DPR memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.<sup>8</sup>

Fiqh Siyasah adalah ilmu tatanegara Islam yang secara spesifik membahas tentang seluk beluk pengaturan kepentingan umat manusia pada umumnya dan negara pada khususnya, berupa penetapan hukum, peraturan, dan kebijakan oleh pemegang kekuasaan yang bernafaskan atau sejalan dengan ajaran Islam.<sup>9</sup>

Berdasarkan penegasan judul di atas, yang dimaksud dengan judul di atas adalah telaah terhadap etika Mahkamah Kehormatan Dewan dalam menjaga martabat dan perilaku anggota DPR RI, serta tinjauan fiqh siyasah tentang etika Mahkamah Kehormatan Dewan dalam menjaga martabat dan perilaku anggota DPR RI.



## **B. Alasan Memilih Judul**

Alasan-alasan yang mendorong dipilihnya judul skripsi ini adalah:

### **1. Alasan Objektif**

Menganalisis tentang tugas dan wewenang Mahkamah Kehormatan Dewan yaitu menjaga martabat dan perilaku anggota DPR RI. Hal ini disebabkan karena masyarakat mulai mempertanyakan tentang pengawasan yang dilakukan oleh Mahkamah Kehormatan Dewan, dimana

---

<sup>8</sup> A. Ubaidilah & Abdul Rozak, *Pancasila, Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani* (Jakarta : Prenada media Group), 2014), h. 107.

<sup>9</sup> Ahmad Sukardja, Syarief Ibnu Mular, *Tiga Kategori Hukum (Syari'at, Fikih dan Konun)*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), h. 86.

anggotanya sendiri terdiri dari kalangan anggota DPR itu sendiri. Hal ini memunculkan kekhawatiran, bahwa pengawasan yang dilakukan oleh Mahkamah Kehormatan Dewan itu tidak obyektif.

Memahami dan memperluas wawasan terkait masalah pengawasn yang dilakukan Mahkamah Kehormatan Dewan terhadap para anggota DPR menurut hukum Islam serta bagaimana sistem ketatanegaraan Islam (fiqih siyasah), dalam menjaga martabat dan perilaku para anggota DPR. Sebagai wujud untuk memberi informasi kepada masyarakat tentang tugas dan wewenang Mahkamah Kehormatan Dewan dalam menjaga martabat dan perilaku anggota DPR.

## 2. Alasan Subjektif

Sejauh pemahaman penulis, di lingkungan Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung permasalahan ini belum ada yang membahasnya.

## C. Latar Belakang Masalah

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah lembaga negara dalam ketatanegaraan Republik Indonesia yang merupakan lembaga perwakilan rakyat dan memegang kekuasaan membentuk undang-undang. DPR memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.<sup>10</sup> Dan diantara tugas dan wewenang DPR itu terdapat di dalam pasal 20A UUD NRI 1945 yaitu :

---

<sup>10</sup> A. Ubaidilah & Abdul Rozak, *Pancasila, Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani* (Jakarta : Prenadamedia Group), 2014), h. 107.



- Ayat (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.
- (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat memiliki hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.
- (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.<sup>11</sup>

Dari pasal tersebut menunjukkan bahwa DPR meskipun sebagai lembaga legislatif, namun ia mempunyai kewenangan pengawasan seperti yang dilakukan lembaga yudikatif. Hal ini menunjukkan bahwa DPR merupakan lembaga yang tugas dan wewenangnya sangat komplit.

Dalam melakukan tugas dan wewenangnya seringkali para anggota DPR melakukan pelanggaran terhadap kode etik anggota DPR. Maka dari itu diperlukan suatu badan atau lembaga yang memang memiliki tugas dan wewenang khusus untuk mengawasi para anggota DPR tersebut. Dan badan yang dibentukpun harus berdiri secara independen dan tidak boleh ada intervensi dari pihak manapun, supaya bisa efektif dalam melakukan pengawasannya.

Setelah RUU tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang biasa disebut MD3 itu disahkan menjadi UU No 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPD, maka bersamaan dengan itu badan yang mempunyai tugas dan wewenang mengawasi para anggota DPR tersebut sudah di atur di dalamnya. yaitu Mahkamah Kehormatan Dewan.

---

<sup>11</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 20A.

Pengertian Mahkamah Kehormatan Dewan sesuai dengan UU No 17

Tahun 2014 tentang MD3 terdapat dalam pasal 119 yaitu :<sup>12</sup>

- Ayat (1) Mahkamah Kehormatan Dewan dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap.
- (2) Mahkamah Kehormatan Dewan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan menjaga serta menegakan kehormatan dan keluhuran martabat DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Jadi Mahkamah Kehormatan Dewan yaitu, suatu alat kelengkapan DPR yang mempunyai tugas dan wewenang untuk menegakan kehormatan dan keluhuran martabat DPR. Dan adapun tugas dari Mahkamah Kehormatan dewan dalam pasal 122 ialah sebagai berikut :<sup>13</sup>

- Ayat (1) Mahkamah Kehormatan Dewan bertugas melakukan penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan terhadap anggota karena :
- a. Tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam pasal 81 ;
  - b. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan yang sah ;
  - c. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota DPR sebagaimana ketentuan mengenai syarat calon anggota DPR yang diatur dalam undang-undang mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD ; dan/atau
  - d. Melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam undang-undang ini.
- (2) Selain tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Mahkamah Kehormatan Dewan melakukan evaluasi dan penyempurnaan peraturan DPR tentang kode etik DPR.
- (3) Mahkamah Kehormatan Dewan berwenang memanggil pihak yang berkaitan dan berkerja sama dengan lembaga lain.

---

<sup>12</sup> Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Pasal 119.

<sup>13</sup> Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Pasal 122.

Dengan dibentuknya Mahkamah Kehormatan Dewan ini diharapkan dapat bisa mengawasi para anggota DPR dan memberikan sanksi yang tegas kepada para anggota DPR yang terbukti melakukan pelanggaran. sementara, dilihat dari susunan dan keanggotaan Mahkamah Kehormatan Dewan sendiri dirasa kurang sesuai, karena terdiri dari para anggota DPR itu sendiri. Ketentuan mengenai susunan dan keanggotaan Mahkamah Kehormatan Dewan terdapat dalam pasal 120 yaitu :

Ayat (1) DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Mahkamah Kehormatan Dewan yang terdiri atas semua fraksi dengan memperhatikan pertimbangan dan pemerataan jumlah anggota setiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang.<sup>14</sup>

Komposisi Mahkamah Kehormatan Dewan yang terdiri dari para anggota dewan itu sendiri, hal ini membuat pengawasan terhadap anggota DPR yang dilakukan oleh MKD sedikit kurang tepat, karena untuk mengawasi anggota DPR dilakukan oleh anggota DPR itu sendiri. Jika Mahkamah Kehormatan Dewan sudah mengalami konflik kepentingan, tidak menutup kemungkinan bahwa Mahkamah Kehormatan Dewan tidak efektif dalam melaksanakan tugasnya. Di sisi yang lain, adanya Mahkamah Kehormatan dan kerja-kerja yang dilakukan selama ini dalam menegakkan kode etik belum dapat menimbulkan efek jera bagi anggota DPR yang tidak disiplin dan tidak melakukan kewajibannya sebagai anggota DPR.

Pada masa modern, sejalan dengan masuknya pengaruh pemikiran politik Barat terhadap dunia islam, pemikiran tentang *ahl al-hall wa al-'aqd* juga berkembang. Para ulama siyasah mengemukakan pentingnya pembentukan

---

<sup>14</sup> Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Pasal 120.

lembaga perwakilan rakyat atau DPR/MPR sebagai representasi dari kehendak rakyat. Mereka mengemukakan gagasan tentang *ahl al-hall wa al-'aqd* dengan mengkombinasikannya dengan pemikiran-pemikiran politik yang berkembang di Barat.<sup>15</sup>

Dari beberapa ulama fiqh siyasah yang sepakat dengan konsep *ahl al-hall wa al-'aqd* itu sama dengan DPR/MPR mempunyai alasan yang kuat yaitu bahwa keduanya sama-sama merupakan lembaga perwakilan rakyat, dan mempunyai tugas untuk menyampaikan aspirasi rakyat, karena tidak mungkin apabila seluruh rakyat menghadap penguasa satu persatu untuk menyampaikan aspirasinya. maka dari itu diperlukan adanya suatu lembaga perwakilan.

Dalam ruang lingkup dan kajian fiqh siyasah, terjadi perbedaan pendapat dalam menentukan ruang lingkupnya, maka pembagian fiqh siyasah dapat disederhanakan menjadi tiga bagian pokok yaitu :<sup>16</sup>

1. Politik perundang-undangan (*siyasah dusturiyyah*) meliputi tentang :
  - a. Pengkajian tentang penetapan hukum (*tasyriyyah*) atau Legislatif.
  - b. Peradilan (*qadha' iyyah*) atau yudikatif.
  - c. Administratif pemerintahan (*idariyyah*) atau eksekutif.
2. Politik luar negeri (*siyasah dauliyah*) meliputi tentang :
  - a. Hubungan keperdataan antara warga negara yang Muslim dengan warga negara non-Muslim yang berbeda kebangsaan (*al-siyasah al-duali al-khashsh*) atau hukum perdata internasional.

---

<sup>15</sup> Dr. Muhammad Iqbal, M.Ag., *Fiqh Siyasah : Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta : Prenada Media Group, 2014), h. 165.

<sup>16</sup> *Ibid.* h. 15-16.



- b. Hubungan diplomatik antara negara Muslim dan negara non-Muslim (*al-siyasah al-duali al-'amm*) atau disebut juga dengan hubungan internasional.
  - c. Hubungan dalam masa perang (*siyasah harbiyyah*)
3. Politik keuangan dan moneter (*siyasah maliyyah*)

Berdasarkan ruang lingkup fiqh siyasah diatas, DPR yang posisinya sebagai lembaga perwakilan dan lembaga legislatif atau pembuat undang-undang, itu berarti kedudukan DPR tidak hanya sebagai *ahl al-hall wa al-'aqd* tetapi juga sebagai penguasa/pemerintah yang posisinya di bagian *siyasah dusturiyyah* yaitu politik perundang-undangan.

Sementara dalam melakukan pengawasan baik kepada rakyat maupun pemerintah di perlukan adanya lembaga peradilan. Dalam Islam sendiri ada banyak lembaga peradilan misalnya lembaga *Wilayat Al-Mazhalim* dan *Wilayat Al-Hisbah*. *Al-Mazhalim* yang menjadi lembaga peradilan yang mengadili serta memberikan pengawasan bagi para pejabat negara yang bermasalah, baik pejabat itu sendiri atau keluarganya. *Wilayat Al-Hisbah* adalah salah satu komponen peradilan yang berdiri sendiri dan meupakan peradilan yang mengurus penyelesaian perkara perselisihan yang terjadi antara rakyat dan negara. Selain itu *Al-Mazhalim*, ia juga menangani kasus-kasus penganiayaan yang dilakukan oleh pejabat tinggi, bangsawan, hartawan, atau keluarga sultan terhadap rakyat biasa.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Oyo Sunaryo Mukhlis, *Perkembangan Peradilan Islam*, (Bogor : Ghalia Indonesia, 2011), h. 74.

Berdasarkan penjelasan di atas, sangat memungkinkan pengawasan yang dilakukan oleh Mahkamah Kehormatan Dewan terhadap para anggota DPR itu kurang efektif, bagaimana tidak pengawasan yang dilakukan terhadap anggota DPR itu dilakukan oleh anggota DPR itu sendiri. Hal ini menyebabkan penanganan yang kurang tepat, dan sanksi yang diberikan tidak memberikan efek jera. Oleh karena itu penulis mengambil penelitian ini dengan judul **“PERAN DAN FUNGSI MAHKAMAH KEHORMATAN DEWAN DALAM MENJAGA MARTABAT DAN PERILAKU ANGGOTA DPR RI DITINJAU DARI FIQIH SIYASAH”**

#### **D. Rumusan Masalah**

Berangkat dari latar belakang di atas, penulis merumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah Peran dan Fungsi Mahkamah Kehormatan Dewan Dalam Menjaga Martabat Dan Perilaku Anggota DPR RI?
2. Bagaimana tinjauan fiqh siyasah terhadap Peran dan Fungsi Mahkamah Kehormatan Dewan Dalam Menjaga Martabat Dan Perilaku Anggota DPR RI?

#### **E. Tujuan Dan Kegunaan Penelitian**

##### **1. Tujuan Penelitian**

- a. Untuk mengetahui pelaksanaan peran dan fungsi Mahkamah Kehormatan Dewan Dalam Menjaga Martabat Dan Perilaku Anggota DPR RI, dan tinjauan fiqh siyasah terhadap pelaksanaan peran dan

fungsi Mahkamah Kehormatan Dewan Dalam Menjaga Martabat Dan Perilaku Anggota DPR RI.

- b. Sebagai bekal untuk penulis dimasa mendatang ketika terjun ke masyarakat.

## **2. Kegunaan Penelitian**

- a. Secara teoritis, penelitian ini diupayakan menjadi kontribusi positif bagi kalangan akademik maupun kalangan masyarakat umum.
- b. Secara praktis, sebagai penambah wawasan bagi penulis dan pembaca tentang peran dan fungsi Mahkamah Kehormatan Dewan dalam menjaga martabat dan perilaku DPR RI.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis dan Sifat penelitian**

#### **a. Jenis Penelitian**

Penelitian ini merupakan *Library Research* yaitu “Penelitian kepustakaan yang dilaksanakan dengan cara membaca, menelaah, dan mencatat berbagai literatur atau bahan bacaan yang sesuai dengan pokok bahasan, kemudian disaring dan dituangkan dalam kerangka pemikiran”.<sup>18</sup>

#### **b. Sifat Penelitian**

Penelitian ini bersifat Deskriptif Analitis dan yuridis normatif, yaitu “Suatu metode yang dalam meneliti suatu objek yang bertujuan membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis dan

---

<sup>18</sup> Kartini Kartono, *Pengantar Metodologi Research Sosial* (Bandung : Alumni, tt), h. 78.

objektif mengenai fakta-fakta, sifat-sifat, ciri-ciri serta hubungan antara unsur-unsur yang ada atau fenomena tertentu”. Pendekatan yuridis normatif adalah pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini.<sup>19</sup> Jadi dalam penelitian ini akan menggambarkan bagaimana etika Mahkamah Kehormatan Dewan dalam menjaga martabat dan perilaku anggota DPR RI.

## 2. Data dan Sumber Data

Yang dimaksud dengan data adalah koleksi fakta-fakta atau nilai-nilai numerik (angka). Sedangkan sumber data adalah “subjek dari mana data dapat diperoleh.”<sup>20</sup>

Sumber-sumber datanya adalah sebagai berikut:

- a. Sumber data primer, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, UU NO 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.
- b. Sumber data sekunder, yaitu buku-buku tentang Mahkamah Kehormatan Dewan, buku-buku tentang DPR, buku-buku fiqih siyasah dan literatur lain yang berkaitan, Al-Qur'an dan Hadits.
- c. Sumber data tersier, yaitu Kamus Bahasa Indonesia, Arab, Inggris, Majalah, ensiklopedia dan lain-lain.

---

<sup>19</sup> Kaelan, MS, *Metode Penelitian Kualitatif Bidang Filsafat* (Yogyakarta : Paradigma, 2005). h. 58.

<sup>20</sup> Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, (Jakarta : Rineka Cipta, 1998, Edisi Revisi IV), h. 114.



### 3. Pengumpulan Data

Sehubungan dengan jenis penelitian yang dilakukan dan sumber data yang ditetapkan, maka untuk menghimpun seluruh data yang diperlukan dilakukan upaya pengumpulan data dengan menempuh “metode dokumentasi”. Dokumentasi adalah merupakan teknik pengumpulan data yang tidak langsung ditujukan pada subjek peneliti, namun melalui dokumen.<sup>21</sup> Dokumen yang digunakan peneliti berupa Undang-undang no 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, serta dokumen lain yang berkaitan dengan penelitian ini. Dengan demikian seluruh data yang terkumpulnya langsung tersusun dalam bentuk kelompok data yang siap untuk dianalisis.

### 4. Pengolahan Data

Secara umum pengelolaan data setelah data terkumpul dapat dilakukan:

- a. Pemeriksaan Data (*editing*) yaitu pengecekan atau pengoreksian data yang telah dikumpulkan karena kemungkinan data yang terkumpul itu tidak logis. Dan memeriksa ulang, kesesuaian dengan permasalahan yang akan diteliti setelah data tersebut terkumpul.
- b. Penandaan Data (*coding*) yaitu memberikan catatan data yang menyatakan jenis dan sumber data, baik itu sumber dari Al-Qur'an dan Hadits, atau buku-buku literatur yang sesuai dengan masalah yang diteliti.

---

<sup>21</sup> Susiadi AS, *Metodologi Penelitian*, (Bandar Lampung: LP2M Institut Agama Islam Negri Raden Intan, 2013), h. 84.

- c. Rekonstruksi Data yaitu menyusun ulang secara teratur, berurutan, dan logis sehingga mudah dipahami sesuai dengan permasalahan kemudian ditarik kesimpulan sebagai tahap akhir dalam proses penelitian.<sup>22</sup>

## 5. Analisis Data

Metode analisis data yang di gunakan yaitu “Metode Induktif”, yaitu suatu cara berfikir yang berangkat dari fakta-fakta yang khusus, peristiwa-peristiwa yang konkret itu ditarik genaralisasi-genaralisasi yang mempunyai sifat umum.<sup>23</sup>



---

<sup>22</sup> Amiruddin dan Zainal Arifin Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Balai Pustaka, 2006), h. 107.

<sup>23</sup> Sutrisni Hadi, *Metode Research I*, (Yogyakarta: Yayasan Penerbitan Fakultas Psikologi UGM, 1985), h. 42.

## BAB II

### LANDASAN TEORI

#### A. Ruang Lingkup dan Teori Pengawasan

##### 1. Pengertian Pengawasan

Kata pengawasan berasal dari kata “awas” berarti antara lain “penjagaan”. Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi yaitu sebagai salah satu unsur kegiatan pengelolaan.<sup>24</sup>

Pendapat lain mengatakan, kata pengawasan dipakai sebagai arti harfiah dari kata *controlling*. Dengan demikian pengertian pengawasan meliputi segala kegiatan penelitian, pengamatan dan pengukuran terhadap jalannya operasi berdasarkan rencana yang telah ditetapkan, penafsiran dan perbandingan hasil yang dicapai dengan standar yang diminta, melakukan tindakan koreksi penyimpangan, dan perbandingan antara hasil (*output*) yang dicapai dengan masukan (*input*) yang digunakan.<sup>25</sup>

Menurut Sujamto, Jika kita berbicara tentang pengawasan, biasanya yang kita maksud adalah salah satu fungsi dasar manajemen yang dalam bahasa *Inggris* disebut *controlling*.<sup>26</sup> Dalam bahasa Indonesia, menurut Sujamto fungsi *controlling* itu mempunyai dua padanan yaitu pengawasan dan pengendalian. Pengawasan dalam arti sempit segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan, apakah sesuai dengan

---

<sup>24</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2009), h. 101.

<sup>25</sup> Muhammad Al-Buraey, *Islam Landasan Alternatif Administrasi Pembangunan*, (Jakarta: CV. Rajawali), h. 213.

<sup>26</sup> Sujamto, *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1996), h. 53.

semestinya atau tidak. Adapun pengendalian itu pengertiannya lebih “*forceful*” dari pada pengawasan, yaitu sebagai usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pelaksanaan tugas atau pekerjaan berjalan sesuai dengan yang semestinya.<sup>27</sup>

Sementara Newman berpendapat, bahwa “*control is assurance that the performance conform to plan*”. Ini berarti titik berat pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan suatu tugas dapat sesuai dengan rencana, dengan demikian menurut Newman, pengawasan adalah suatu tindakan yang dilakukan selama proses suatu kegiatan sedang berjalan, bahkan setelah akhir proses kegiatan tersebut.<sup>28</sup>

Pendapat lain menyatakan, Pengawasan (*control*) adalah upaya untuk menghindari terjadinya berbagai kekeliruan, baik sengaja maupun tidak sengaja sebagai upaya preventif, atau juga untuk memperbaiki apabila sudah terjadi kekeliruan itu sebagai represif.<sup>29</sup>

Sudibyo Triatmodjo yang merangkum sejumlah pendapat pakar menyimpulkan bahwa pengawasan adalah suatu bentuk pengamatan yang pada umumnya dilakukan secara menyeluruh, dengan jalan mengadakan perbandingan antara kenyataan yang dilaksanakan atau yang terjadi.<sup>30</sup>

Tujuan pengawasan adalah untuk mengetahui apakah pelaksanaan sesuai dengan apa yang telah ditetapkan atau tidak, dan untuk mengetahui

---

<sup>27</sup> *Ibid*, h. 53.

<sup>28</sup> Muchsan, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 1992), h. 37.

<sup>29</sup> Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), h. Xvi-Xvii.

<sup>30</sup> Sudibyo Triatmodjo, *Sistem Pengawasan Lembaga*, (Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, 2000), h. 5.

kesulitan-kesulitan apa saja yang dijumpai oleh para pelaksana agar kemudian diambil langkah perbaikan.<sup>31</sup> Dengan adanya pengawasan maka pelaksanaan dapatlah diperingan karena para pelaksana tidak mungkin dapat melihat kemungkinan-kemungkinan kesalahan yang diperbuatnya dalam kesibukan sehari-hari, pengawasan bukan untuk mencari kesalahan akan tetapi memperbaiki kesalahan.<sup>32</sup>

Sondang P. Siagan berpendapat, terdapat hubungan yang sangat erat antara perencanaan dan pengawasan, jelas bahwa tanpa rencana pengawasan tidak akan mungkin dilaksanakan karena tidak ada pedoman untuk melaksanakan pengawasan itu. Sebaliknya, rencana tanpa pengawasan akan berarti menimbulkan penyimpangan-penyimpangan dan atau penyelewengan-penyelewengan yang serius tanpa ada alat untuk mencegahnya.<sup>33</sup>

Agar fungsi pengawasan mendatangkan hasil yang diharapkan, pimpinan organisasi harus mengetahui ciri-ciri tersebut adalah sebagai berikut.<sup>34</sup>

- a. Pengawasan harus bersifat “*fact finding*” dalam arti bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan harus menemukan fakta-fakta tentang bagaimana tugas-tugas dijalankan dalam organisasi.

---

<sup>31</sup> Y. W. Sunindhia, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintah di Daerah*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1996), h. 103.

<sup>32</sup> Yosef Rifu Kawo, *Analisa Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Bina Aksara, 1982), h. 194.

<sup>33</sup> Sondang P. Siagan, *Filsafat Administrasi*, (Jakarta: CV. Gunung Agung, 1985), h. 135.

<sup>34</sup> *Ibid*, h. 135.



- b. Pengawasan harus bersifat “*preventif*” yang berarti bahwa pengawasan itu dijalankan untuk mencegah timbulnya penyimpangan-penyimpangan dan penyelewengan-penyelewengan dari yang ditentukan.
- c. Pengawasan diarahkan pada masa sekarang, yang berarti pengawasan hanya dapat ditunjukan terhadap kegiatan-kegiatan yang kini sedang dilaksanakan.
- d. Pengawasan merupakan alat untuk meningkatkan efesiensi, pengawasan tidak boleh dipandang sebagai tujuan akhir.
- e. Pengawasan hanyalah sekedar alat administrasi dan menejemen, maka pelaksanaan pengawasan harus memperhatikan tercapainya tujuan.
- f. Pengawasan tidak dilaksanakan untuk menentukan siapa yang salah tetapi untuk menentukan apa yang betul dan apa yang harus diperbaiki.
- g. Pengawasan harus bersifat membimbing agar para pelaksana meningkatkan kemampuannya untuk melakukan tugas yang ditentukan baginya.

Hal ini berarti apabila ada bagian tertentu dari organisasi itu berada pada jalan yang salah atau terjadi penyimpangan, maka perlu ditemukan penyebabnya kemudian memperbaiki dan meluruskan kejalan yang benar.<sup>35</sup>

Walaupun semua fungsi menejemen fundamental adalah penting dalam bidang identifikasi problem dan pemecahan problem, hal yang

---

<sup>35</sup> Usman Effendi, *Asas Manajemen*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), h. 206.

terutama penting adalah pengawasan. Sesuatu problem menejemen dapat dianggap sebagai sesuatu penyimpangan (atau deviasi) antara apa yang seharusnya dan apa yang sebenarnya terdapat. Pengawasan mengidentifikasi dengan tepat deviasi atau deviasi-deviasi yang dihadapi. Dengan keterangan demikian, rasionalitas yang ditunjukkan oleh analisa serta sintesa dapat digunakan guna menemukan sebab-sebab daripada deviasi demikian, jadi juga sebab daripada problem. Setiap problem mempunyai sebab tersendiri.<sup>36</sup>

## 2. Jenis-jenis Pengawasan

Untuk memudahkan mempelajari dan memahami pengawasan ini maka para ahli mencoba menggolongkan dan membagi jenis pengawasan. Pembagian ini bermacam-macam tergantung pada sudut mana seseorang memandang. Penggolongan pengawasan itu bisa bermacam-macam. Sofyan Safri Harahap, menggunakan penggolongan sebagai berikut:

### a. Pengawasan Intern

Pengawasan intern adalah semua sistem dan cara yang digunakan di dalam perusahaan sehingga tercapai tujuan organisasi. Misalnya sistem akuntansi, personalia, struktur organisasi, dan lain-lain. Pengertian pengawasan intern dapat dibagi dua yaitu, kontrol administrasi dan *accounting control*.

---

<sup>36</sup> George R. Terry, *Azas-azas Menejemen*, (Bandung: PT. Alumni, 2006), h. 109.

b. Pengawasan Ekstern

Yang dimaksud pengawasan ekstern adalah penggunaan sistem pengawasan di mana mekanisme pengawasan itu berjalan dengan efektif karena pengaruh unsur ekstern suatu lembaga/perusahaan. Unsur ekstern itu misalnya, sistem politik, hukum, disiplin masyarakat, kebudayaan, dan lain-lain. Kalau kita ingin mendalami jenis pengawasan ini maka kita dapat mempelajari ilmu politik, hukum, disiplin masyarakat, kebudayaan, dan lain-lain.

c. Pengawasan Diri

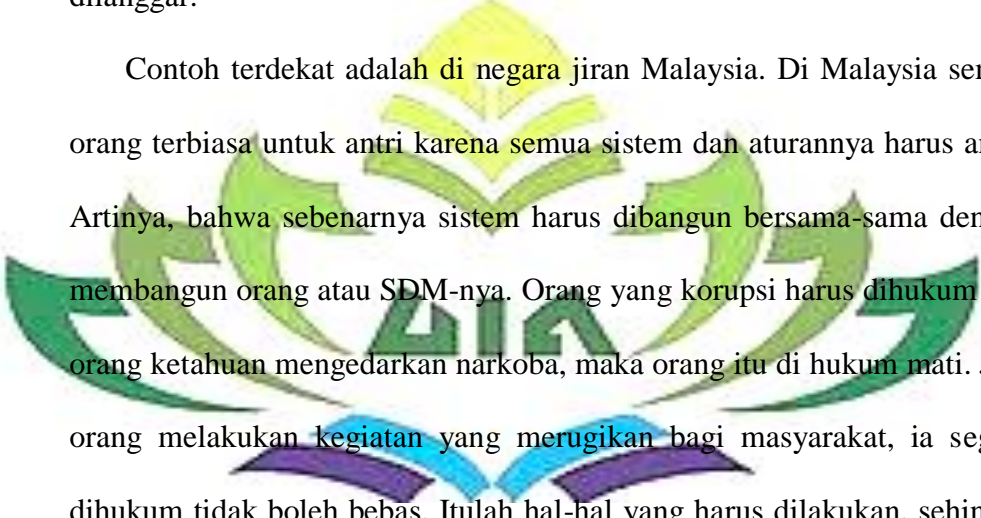
Pengawasan diri adalah kemampuan seseorang menguasai dirinya untuk tidak berbuat curang dan melanggar peraturan. Jenis pengawasan ini merupakan jenis pengawasan yang paling lama, paling murah biayanya, tetapi instrumen dan indikatornya sangat sulit diukur. Jenis pengawasan ini tergantung pada faktor keyakinan apakah pada agama, Tuhan, etika, disiplin, adat, tradisi, dan lain-lain.<sup>37</sup>

Didin Hafidhuddin menyebutkan, ada dua pendapat dalam hal pengawasan. Ada yang mengatakan, “Benahi dahulu orangnya, baru sistemnya.” Disisi lain, ada pula yang mengatakan, “Benahi dahulu sistemnya, nanti orangnya akan mengikuti.” Mana dari dua pendapat ini yang benar? Kedua-duanya, baik orang dan sistem, harus dibenahi. Jika yang dibenahi sistem dulu tanpa membenahi personalnya, maka tidak akan

---

<sup>37</sup> Sofyan Syafri Harahap, *Manajemen Kontemporer*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1996), h. 291-294.

berhasil. Jika disusun sistem dan aturan tertentu, namun jika tidak dihayati, maka pengawasan itu tidak akan berhasil. Fenomena yang terjadi dan sudah menjadi rahasia umum adalah bahwa begitu aturan dikeluarkan, maka orang-orang telah berpikir bagaimana cara mengutak-atik aturan tersebut. Bagaimana cara agar dapat melakukan kesalahan, namun tidak melanggar aturan. Hal inilah yang disebut sebagai utak-atik aturan karena pada umumnya, peraturan bukan untuk diikuti, melainkan untuk dilanggar.<sup>38</sup>



Contoh terdekat adalah di negara jiran Malaysia. Di Malaysia semua orang terbiasa untuk antri karena semua sistem dan aturannya harus antri. Artinya, bahwa sebenarnya sistem harus dibangun bersama-sama dengan membangun orang atau SDM-nya. Orang yang korupsi harus dihukum dan orang ketahuan mengedarkan narkoba, maka orang itu di hukum mati. Jika orang melakukan kegiatan yang merugikan bagi masyarakat, ia segera dihukum tidak boleh bebas. Itulah hal-hal yang harus dilakukan, sehingga sistem itu jalan dengan sendirinya dengan didukung oleh orang-orang yang baik. Di beberapa negara maju, orang-orang akan malu melanggar aturan karena akan diperhatikan oleh semua orang.<sup>39</sup>

Dalam konteks supremasi hukum, pengawasan merupakan salah satu unsur esensial dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih, sehingga siapapun pejabat negara tidak boleh menolak untuk diawasi, melihat pengawasan tiada lain untuk melakukan pengendalian yang bertujuan

---

<sup>38</sup> Didin Hafidhuddin, *Manajemen Syariah: dalam Praktek*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2003), h. 176.

<sup>39</sup> *Ibid*, h. 177.

mencegah absolutisme kekuasaan, kesewenang-wenangan dan penyalahgunaan wewenang.<sup>40</sup>

## B. Kode Etik

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dikatakan bahwa etika adalah ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk dan tentang hak dan kewajiban moral (ahlak).<sup>41</sup> Dalam kaitannya dengan kata etika tersebut, Bartens menjelaskan etika berasal dari bahasa Yunani kuno yaitu *ethos* dalam bentuk tunggal yang berarti adat kebiasaan, adat istiadat, ahlak yang baik. Bentuk jamak dari *ethos* adalah *ta etha* artinya adat kebiasaan. Dari bentuk jamak ini terbentuklah istilah etika yang oleh filsuf Yunani, Aristoteles sudah dipakai untuk menunjukkan filsafat moral.<sup>42</sup>

Suhrawardi K. Lubis sendiri menyatakan dalam istilah Latin *ethos* atau *ethicos* selalu disebut dengan *mos*, sehingga dari perkataan tersebut lahirlah moralitas atau yang sering diistilahkan dengan perkataan moral. Namun demikian, apabila dibandingkan dengan pemakaian yang lebih luas, perkataan etika dipandang sebagai lebih luas dari perkataan moral, sebab terkadang istilah moral sering dipergunakan hanya untuk menerangkan sikap lahiriah seseorang yang biasa dinilai dari wujud tingkah laku atau perbuatan nyata.<sup>43</sup>

Lebih lanjut Suhrawardi K. Lubis menyatakan, bahwa dalam bahasa agama Islam, istilah etika ini merupakan bagian dari ahlak. Dikatakan

---

<sup>40</sup> Yohanes Usfunan, *Komisi Yudisial, Bunga Rampai Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial*, (Jakarta: Komisi Yudisial RI), h. 207.

<sup>41</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Op. Cit.*, h. 271.

<sup>42</sup> Abdul Kadir Muhammad, *Etika Profesi Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1997), h. 13.

<sup>43</sup> Suhrawardi K. Lubis, *Etika Profesi Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1994), h. 1.



merupakan bagian dari ahlak karena, ahlak bukan sekedar menyangkut perilaku manusia yang bersifat perbuatan lahiriah saja, akan tetapi mencakup hal-hal yang luas, yaitu bid'ah akidah, ibadah, dan syari'at.<sup>44</sup>

Etika merupakan sistem norma yang berada antara sistem norma agama dan sistem norma hukum. Etika bersumber dari nilai-nilai keragaman dan kultural yang dipahami oleh tiap individu dalam masyarakat tertentu. Pada awalnya antara norma hukum dan norma etika sering dibedakan berdasarkan kekuatan paksaan dari sanksi yang dikenakan. Sanksi hukum dipandang kekuatan paksaan lebih kuat karena dilakukan oleh otoritas diluar diri pribadi sedangkan etika berasal dari diri pribadi dan dari lingkungan masyarakat di mana seseorang tinggal. Walaupun memiliki perbedaan sistem norma hukum dan sistem norma etika sesungguhnya tidak dapat dilepaskan dan saling mempengaruhi. Keduanya mengatur perilaku manusia dan menentukan mana yang boleh dan mana yang tidak boleh. Mana yang merupakan kesalahan dan mana yang bukan kesalahan.<sup>45</sup>

Positivisasi sistem etika dilakukan dengan membuat kesepakatan bersama tentang kaidah-kaidah etik yang harus dipegang dan dijalankan bersama. Hal ini wujudkan dalam bentuk penyusunan kode etik (*code of ethics*) dan kode perilaku (*code of conduct*). Selain itu, juga diperlukan adanya infrastruktur penegakan kode etik tersebut yang biasanya berbentuk dewan atau majelis kehormatan yang akan menentukan adanya pelanggaran

---

<sup>44</sup> *Ibid*, h. 3.

<sup>45</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op, Cit.*, h. 92.

kode etik atau tidak dan sanksi yang dijatuhkan terhadap pelanggaran tersebut.<sup>46</sup>

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata kode berarti tanda (kata-kata, tulisan) yang disepakati untuk maksud-maksud tertentu, kumpulan peraturan yang sistematis, kumpulan prinsip yang sistematis.<sup>47</sup> Kata etik berarti prinsip-prinsip tentang moralitas, atau ilmu tentang moralitas, sebagai himpunan aturan-aturan mengenai tata cara atau tata tindak.<sup>48</sup> Sedangkan menurut E. Y. Kanter, kode etik adalah kompas yang menunjuk arah moral bagi profesional hukum dan sekaligus juga menjamin mutu moral profesi hukum di mata masyarakat.<sup>49</sup>

Sementara menurut Abdul Kadir Muhammad, kode etik profesi merupakan produk etika terapan karena dihasilkan berdasarkan penerapan pemikiran etis atas suatu profesi. Kode etik profesi dapat berubah dan diubah seiring dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi sehingga anggota kelompok profesi tidak akan ketinggalan zaman. Sejalan dengan pemikiran Abdul Kadir Muhammad di atas, Bartens menyatakan bahwa etika profesi merupakan norma yang ditetapkan dan diterima oleh kelompok profesi, yang mengarahkan atau memberi petunjuk kepada anggotanya bagaimana seharusnya berbuat dan sekaligus menjamin mutu moral profesi

---

<sup>46</sup> *Ibid*, h. 93.

<sup>47</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Op., Cit*, h. 182.

<sup>48</sup> *Ibid*, h. 146.

<sup>49</sup> E. Y. Kanter, *Etika Profesi Hukum Sebuah Pendekatan Sosio-Religius*, (Jakarta: Stora Grafika, 2001), h. 114.

itu di mata masyarakat. Oleh karena itu, kelompok profesi harus menyelesaikan berdasarkan kekuasaannya sendiri.<sup>50</sup>

Pendapat lain mengatakan, kode etik profesi merupakan hasil pengaturan diri profesi yang bersangkutan, dan ini perwujudan nilai moral yang hakiki, yang tidak dipaksakan dari luar. Kode etik profesi hanya berlaku efektif apabila dijiwai oleh cita-cita dan nilai-nilai yang hidup di dalam lingkungan profesi itu sendiri. Kode etik merupakan rumusan norma moral manusia yang mengemban profesi itu. Kode etik profesi menjadi tolak ukur perbuatan anggota kelompok profesi dan merupakan upaya pencegahan berbuat yang tidak etis bagi anggotanya.<sup>51</sup>

Setiap kode etik profesi selalu dibuat tertulis yang tersusun secara teratur, rapi, lengkap, tanpa cacat, dalam bahasa yang baik, sehingga menarik perhatian dan menyenangkan pembacanya. Semua yang tergambar adalah perilaku yang baik-baik. Akan tetapi, di balik semua itu terdapat kelemahan-kelemahan sebagai berikut:

1. Idealisme yang terkandung dalam kode etik profesi tidak sejalan dengan fakta yang terjadi di sekitar para profesional sehingga harapan sangat jauh dari kenyataan. Hal ini cukup menggelitik para profesional untuk berpaling pada kenyataan dan menggambarkan idealisme kode etik profesi. Kode etik profesi tidak lebih dari pajangan lukisan berbingkai.
2. Kode etik profesi merupakan himpunan norma moral yang tidak dilengkapi dengan sanksi yang keras karena keberlakuannya semata-mata

---

<sup>50</sup> Abdul Kadir Muhammad, *Op, Cit.*, h. 77.

<sup>51</sup> Supriadi, *Etika & Tanggung Jawab Profesi Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), h. 23.

berdasarkan kesadaran profesional. Rupanya kekurangan ini memberi peluang kepada profesional yang lemah iman untuk berbuat menyimpang dari kode etik profesinya.<sup>52</sup>

Abdul Kadir Muhammad mengatakan, kode etik profesi merupakan kriteria prinsip-prinsip profesional yang telah digariskan sehingga dapat diketahui dengan pasti kewajiban profesional anggota lama, baru ataupun calon anggota kelompok profesi. Dengan demikian dapat dicegah kemungkinan terjadi konflik kepentingan antar sesama anggota kelompok profesi, atau antara anggota kelompok profesi dan masyarakat. Anggota kelompok profesi atau anggota masyarakat dapat melakukan kontrol melalui rumusan kode etik profesi, apakah anggota kelompok profesi telah memenuhi kewajiban profesionalnya sesuai dengan kode etik profesi.<sup>53</sup>

Lebih lanjut Abdul Kadir Muhammad mengatakan bahwa kode etik telah menentukan standarisasi kewajiban profesional anggota kelompok profesi. Dengan demikian, pemerintah atau masyarakat tidak perlu lagi campur tangan untuk menentukan bagaimana seharusnya anggota kelompok profesi melaksanakan kewajiban profesionalnya. Kode etik profesi pada dasarnya adalah norma perilaku yang sudah dianggap benar atau yang sudah mapan dan tentunya akan lebih efektif lagi apabila norma perilaku tersebut dirumuskan sedemikian baiknya, sehingga memuaskan pihak-pihak yang berkepentingan. Kode etik profesi merupakan kristalisasi

---

<sup>52</sup> *Ibid*, h. 23-24.

<sup>53</sup> Abdul Kadir Muhammad, *Op, Cit.*, h. 79.

perilaku yang dianggap benar menurut pendapat umum karena berdasarkan pertimbangan kepentingan profesi yang bersangkutan.<sup>54</sup>

Semua kode etik profesi dibuat dalam bentuk tertulis dengan maksud agar dapat dipahami secara konkret oleh para anggota profesi tersebut. Dengan tertulisnya kode etik, tidak ada alasan bagi anggota profesi tersebut tidak membacanya dan sekaligus merupakan pegangan yang sangat berarti bagi dirinya. Menurut Sumaryono, fungsi kode etik profesi memiliki tiga makna, yaitu:

1. Sebagai sarana kontrol sosial.
2. Sebagai pencegah campur tangan pihak lain.
3. Sebagai pencegah kesalah pahaman dan konflik.<sup>55</sup>

Jimly Asshiddiqie mengatakan, untuk menunjang berfungsinya sistem hukum diperlukan suatu sistem etika yang ditegakan secara positif berupa kode etik di sektor publik. Di setiap sektor kenegaraan dan pemerintahan selalu terdapat peraturan tata tertib serta pedoman organisasi dan tata kerja yang bersifat internal. Di lingkungan organisasi-organisasi masyarakat juga selalu terdapat Anggaran atau Pedoman Dasar dan Anggaran atau Pedoman Rumah Tangga organisasi. Namun, baru sedikit sekali di antara organisasi atau lembaga-lembaga tersebut yang telah memiliki Kode Etik yang disertai oleh infrastruktur kelembagaan Dewan Kehormatan ataupun Komisi Etika yang bertugas menegakkan kode etik dimaksud. Di samping

---

<sup>54</sup> *Ibid*, h. 79.

<sup>55</sup> Supriadi, *Op, Cit.*, h. 24.



itu, walaupun pedoman atau anggaran dasar dan rumah tangga tersebut sudah ada, dokumen-dokumen itu hanya ada di atas kertas dalam arti tidak sungguh-sungguh dijadikan pedoman perilaku berorganisasi. Pada umumnya, dokumen-dokumen peraturan, pedoman, atau anggaran dasar dan rumah tangga tersebut hanya dibuka dan dibaca pada saat diadakan kongres, muktamar, musyawarah nasional organisasi yang bersangkutan. Selebihnya, dokumen-dokumen tersebut terlupakan.<sup>56</sup>

Dengan perkataan lain, dalam kultur keorganisasian atau kultur berorganisasi di berbagai kalangan masyarakat kita, kebiasaan untuk mentaati aturan, *rule of the game* belum menjadi tradisi yang kuat. Tradisi taat aturan itu masih harus dibudayakan secara luas. Untuk itu, diperlukan proses pelebagaan tradisi normatif yang bertingkat-tingkat, baik berkenaan dengan norma hukum, norma etika dan moral, serta norma hukum. Karena itu, selain menata dan memperbaiki kembali sistem norma hukum, kita juga perlu melembagaan sistem dan infrastruktur etika positif dalam masyarakat kita. Sistem dan infrastruktur etika tersebut dilembagaan, baik melalui mekanisme di lingkungan suprasrtuktur kenegaraan dan pemerintah maupun di lingkungan infrastruktur masyarakat.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Jimmy Asshiddiqie, *Op, Cit.*, h. 99.

<sup>57</sup> *Ibid*, h. 99.

## C. Dewan Perwakilan Rakyat

### 1. Kedudukan dan Fungsi DPR

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah lembaga negara dalam ketatanegaraan Republik Indonesia yang merupakan lembaga perwakilan rakyat dan memegang kekuasaan membentuk undang-undang, DPR memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.<sup>58</sup>

Mengenai kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (Parlemen) dalam negara hukum yang demokratis, harus dikaitkan dengan sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara. Dalam sistem presidensiil, Dewan Perwakilan Rakyat berkedudukan "*nebengeordnet*" atau sederaja dengan Presiden. Sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara, Presiden dan Menteri-mentri negara (kabinet) yang membantunya tidak bertanggung jawab kepada Dewan, sehingga kedudukannya tidak tergantung dari dukungan suara mayoritas Dewan. Namun Presiden dalam penyelenggaraan pemerintah harus benar-benar memperhatikan suara Dewan, karena dengan kontrol, legislatifnya, Dewan dapat membatasi kekuasaan Presiden melalui pementukan undang-undang, penetapan anggaran pendapatan dan belanja negara, persetujuan perjanjian internasional, persetujuan pengangkatan para pejabat negara, dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan. Kedudukan Dewan adalah kuat, karena tidak dapat dibubarkan oleh Presiden.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> A. Ubaidilah & Abdul Rozak, *Op, Cit.*, h. 107.

<sup>59</sup> Abdullah Zaini, *Pengantar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991), h.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menurut UUD 1945 sebelum dilakukan amandemen, memiliki kewenangan menyetujui undang-undang dan berhak mengajukan rancangan undang-undang (hak inisiatif). Akan tetapi, setelah dilakukan amandemen UUD 1945 tugas dan fungsi DPR demikian luas yaitu, di samping memiliki fungsi legislasi, juga memiliki fungsi anggaran dan pengawasan (Pasal 20 A ayat 1 UUD 1945). Di samping itu, DPR mempunyai hak interplasi, hak angket dan menyatakan pendapat (Pasal 20 A ayat 2). Bahkan lebih dari itu bahwa anggota DPR memiliki hak menyampaikan usul, pernyataan dan hak imunitas (Pasal 20 A ayat 3).<sup>60</sup>

Abu Daud Busroh menyatakan, bahwa fungsi DPR adalah bersama Presiden/Pemerintah membentuk Undang-undang, bersama Presiden/Pemerintah membentuk Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), kedudukan DPR lebih kuat dari Pemerintah, sebab apabila DPR menolak RUU APBN yang diajukan Pemerintah maka Pemerintah melaksanakan APBN tahun sebelumnya. Dan mengawasi Pemerintah.<sup>61</sup>

#### **a. Fungsi legislasi**

Badan legislasi adalah lembaga yang “legislate” atau membuat undang-undang. Anggota anggotanya dianggap mewakili rakyat, maka dari itu badan ini sering dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat, nama lain yang sering dipakai yaitu Parlemen. Menurut teori yang berlaku,

---

<sup>60</sup> Zainal Asikin, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), h. 160-161.

<sup>61</sup> Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2010), h. 153.

maka rakyatlah yang berdaulat, rakyat yang berdaulat ini mempunyai suatu kemauan yang oleh Rosseau disebut *Volante Generale* atau *General Will*. Dewan Perwakilan Rakyat dianggap merumuskan kemauan rakyat atau kemauan ini dengan jalan menentukan kebijaksanaan umum (*Public Policy*) yang mengikat seluruh masyarakat. Undang-undang yang dibuatnya mencerminkan kebijaksanaan-kebijaksanaan itu. Dapat dikatakan bahwa ia merupakan badan yang membuat keputusan yang menyangkut kepentingan umum.<sup>62</sup>

Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam Pasal 20 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang, dan setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapatkan persetujuan bersama, rancangan itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang itu

---

<sup>62</sup> Miriam Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Pt Gramedia, 1981), h. 173.

disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.<sup>63</sup>

Selain itu, fungsi legislasi juga menyangkut empat bentuk kegiatan, yaitu:

- 1) Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*).
- 2) Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*).
- 3) Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*).
- 4) Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya. (*Binding decision making on international agreement and treaties or other legal binding documents*).<sup>64</sup>

#### **b. Fungsi Budgeter**

Kekuasaan badan legislatif di bidang keuangan tampak jelas. Rancangan anggaran belanja diajukan ke badan legislatif oleh badan eksekutif, akan tetapi badan legislatif mempunyai hak untuk mengadakan amandemen, dan dalam hal ini menentukan seberapa jauh anggaran pemerintah dan dengan demikian seluruh program kegiatan pemerintahan dapat disetujui. Jadi, badan legislatiflah yang menentukan berapa dan dengan cara apa uang rakyat dipergunakan. Dalam negara di mana badan eksekutif memainkan peranan yang dominan, badan legislatif biasanya tidak akan terlalu banyak mengubah rancangan

---

<sup>63</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 20.

<sup>64</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), h. 300.



anggaran belanja, akan tetapi dalam negara di mana badan legislatif merupakan badan yang kuat, badan legislatif dapat saja mengadakan banyak perubahan, termasuk mengurangi anggaran yang dipergunakan.<sup>65</sup>

Fungsi Budgeter Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam Pasal 20 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan anggaran pendapatan dan belanja negara tahun yang lalu.<sup>66</sup>

### **c. Fungsi Pengawasan**

Dengan semakin berkurangnya pengaruh badan legislatif di bidang legislatif, maka peranannya di bidang pengawasan dan kontrol bertambah menarik perhatian umum. Badan legislatif berkewajiban mengawasi aktifitas badan eksekutif, agar supaya sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkannya. Pengawasan dilakukan melalui

---

<sup>65</sup> Miriam Budiarjo, *Op. Cit.*, h. 184.

<sup>66</sup> Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945 pasal 23.

sidang panitia-panitia legislatif dan melalui hak-hak kontrol khusus, seperti hak bertanya, interplasi dan sebagainya.<sup>67</sup>

Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat salah satunya yaitu pengawasan terhadap Presiden dan Wakil Presiden, diatur dalam Pasal 7A dan 7B Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Presiden dan Wakil Presiden dapat diberhentikan dari masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan /atau Wakil Presiden.<sup>68</sup>

Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi, untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden

---

<sup>67</sup> Miriam Budiarjo, *Op. Cit.*, h. 184.

<sup>68</sup> Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945 pasal 7A.

dan/atau Wakil Presiden. Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka fungsi pengawasan Dewan Perwakilan rakyat.<sup>69</sup>

Jimly Asshiddiqie berpendapat, bahkan secara teoritis, jika dirinci, fungsi-fungsi kontrol atau pengawasan oleh parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat dapat pula dibedakan, yaitu:

- 
- 1) Pengawasan terhadap penentuan kebijakan (*control of policy making*).
  - 2) Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*).
  - 3) Pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara (*control of budgeting*).
  - 4) Pengawasan terhadap pelaksanaan penganggaran dan belanja negara (*control of budget implementation*).
  - 5) Pengawasan terhadap kinerja pemerintahan (*control of government performances*).
  - 6) Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik (*control of political appointment of public officials*) dalam bentuk persetujuan

---

<sup>69</sup> Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945 pasal 7B ayat 1 dan 2.

atau penolakan, ataupun dalam bentuk pemberian pertimbangan oleh DPR.<sup>70</sup>

Secara umum, dipahami oleh masyarakat bahwa fungsi DPR meliputi fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi *Budget*. Diantara ketiga fungsi itu, biasanya yang paling menarik perhatian para politisi untuk diperbincangkan adalah tugas sebagai pemrakarsa pembuatan undang-undang.<sup>71</sup>

Menurut pendapat Jimly Asshiddiqie, Dewan Perwakilan Rakyat dengan presiden merupakan dua lembaga negara yang berlainan akan tetapi dalam tugas legislatif kedua lembaga tersebut mempunyai tugas yang sama terutama dalam membuat Undang-undang dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Sesudah Dewan Perwakilan Rakyat bersama presiden menetapkan Undang-undang dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, maka dalam pelaksanaan selanjutnya oleh Presiden (Pemerintah), Dewan Perwakilan Rakyat berfungsi sebagai pengawas terhadap pemerintah.<sup>72</sup>

## 2. Hak dan Kewajiban DPR

Dalam hal untuk melaksanakan tugas pengawasan, DPR mempunyai hak-hak yaitu, hak bertanya, hak minta keterangan, hak angket (penyelidikan), hak usul pernyataan pendapat, hak amandemen/hak budget,

---

<sup>70</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op, Cit.*, h. 302.

<sup>71</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014) h. 175-176.

<sup>72</sup> Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Cv Sinar Bhakti, 1983), h. 214.

hak memilih seseorang apabila diminta oleh peraturan perundang-undangan, hak inisiatif, dan sebagai forum komunikasi antara Pemerintah dengan masyarakat, baik melalui rapat-rapat kerja dengan Pemerintah, dengar pendapat dengan pejabat-pejabat Pemerintah maupun melalui dengar pendapat umum atau masyarakat. Termasuk fungsi ini adalah pendidikan politik.<sup>73</sup>

a. Hak meminta keterangan kepada Presiden (Hak Interplasi)

Hak interplasi adalah hak untuk meminta keterangan kepada Presiden mengenai suatu kebijaksanaan pemerintah. Dalam melakukan kekuasaannya, Presiden mengambil suatu kebijaksanaan yang dianggapnya penting, yang sebelumnya tidak diketahui oleh Dewan. Oleh karena hak interplasi tersebut akan menjadi hak dewan selaku lembaga legislaif, maka hak tersebut dapat diajukan oleh sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) orang anggota Dewan yang terdiri dari lebih satu fraksi dan isinya disusun secara singkat dan jelas, yang diajukan kepada Pimpinan Dewan. Sebelum dibicarakan dalam rapat pleno, usul interplasi tersebut dibahas oleh Badan Musyawarah dengan para pengusulnya.

b. Hak Mengadakan Penyelidikan (Hak Angket)

Hak Angket adalah hak untuk mengadakan penyelidikan mengenai masalah tertentu (politik, ekonomi, sosial, budaya, atau Hankam). Pelaksanaan hak angket diatur dengan undang-undang. Hak tersebut

---

<sup>73</sup> Abu Daud Busroh, *Op, Cit.*, h. 153.



dapat diajukan oleh beberapa orang anggota Dewan yang terdiri dari lebih dari satu fraksi. Usul angket tersebut harus disusun dengan jelas dan lengkap mengenai materi permasalahan, waktu dan biaya yang diperlukan.

c. Hak Mengadakan Perubahan Atas Rancangan Undang-undang (Hak Amandemen)

Hak amandemen ialah hak Dewan untuk mengadakan perubahan atau penyempurnaan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden. Hak tersebut dapat diketahui dari pengertian Pasal 5 (1) dan Pasal 20 (1) UUD 1945. Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan sebagai persyaratan formal sahnyanya undang-undang, di samping pengesahan Presiden. Persetujuan Dewan tersebut dapat dengan perubahan, penyempurnaan atau tanpa perubahan. Sebaliknya Dewan dapat menolak atau tidak menyetujui rancangan undang-undang yang diajukan kepadanya. Namun dalam praktek tidak mungkin terjadi, karena pembahasan suatu rancangan undang-undang selalu dilakukan bersama-sama oleh Presiden dan Dewan.

d. Hak Mengajukan Pernyataan Pendapat

Hak mengajukan pernyataan pendapat mengenai masalah tertentu atau kebijaksanaan Presiden dapat diajukan oleh sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) orang anggota Dewan yang terdiri dari lebih satu fraksi, yang isinya dapat berbentuk memorandum, resolusi, atau mosi. Usul pernyataan pendapat tersebut dapat diterima oleh Dewan selaku

lembaga, dan dapat juga ditolaknya. Jika dapat diterima maka usul pernyataan pendapat tersebut disampaikan kepada Presiden.

e. Hak Mengajukan Rancangan Undang-undang (Hak Usul Inisiatif)

Dalam melaksanakan tugas legislatif, Dewan dapat dapat menyetujui suatu RUU yang berasal dari usul inisiatif anggota-anggota Dewan. Usul inisiatif RUU tersebut diajukan oleh sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) orang anggota Dewan yang terdiri lebih dari satu fraksi. RUU usul inisiatif yang telah disetujui oleh Dewan tersebut disampaikan kepada Presiden untuk memperoleh pengesahan.

f. Hak Mengajukan Pertanyaan

Hak mengajukan pertanyaan (hak tanya) ialah hak seorang atau beberapa orang anggota Dewan untuk mengajukan pertanyaan tertulis mengenai suatu masalah yang dianggapnya penting kepada Presiden. Usul pertanyaan tersebut diajukan melalui Pimpinan Dewan. Setelah Dewan dapat menyetujui, usul pertanyaan tersebut disampaikan kepada Presiden. Dalam hal ini, Presiden dapat memberikan jawaban secara tertulis atau lisan di depan rapat pleno Dewan, sehingga Dewan dapat memberikan penjelasan-penjelasan yang berkaitan dengan usul pertanyaannya.

g. Hak Protokol dan Hak Keuangan/Administratif

Pimpinan dan anggota-anggota Dewan selaku pejabat negara harus diatur hak-haknya yang berkaitan dengan protokol, keuangan dan administrasinya dengan undang-undang.<sup>74</sup>

Anggota DPR mempunyai kewajiban antara lain:

- a. Mengamalkan Pancasila.
- b. Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan.
- c. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- d. Memperhatikan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia.<sup>75</sup>

### 3. Tugas dan Wewenang DPR

Di antara tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat, antara lain sebagai berikut:

- a. Membentuk undang-undang yang dibahas dengan presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- b. Membahas dan memberikan persetujuan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

---

<sup>74</sup> Abdullah Zaini, *Op, Cit.*, h. 60-71.

<sup>75</sup> C. S. T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2008), h. 143.

- c. Menerima dan membahas usulan RUU yang diajukan oleh DPD yang berkaitan dengan bidang tertentu dan mengikut sertakannya dalam pembahasan.
- d. Menetapkan APBN bersama presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD.
- e. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan UU, APBN, serta kebijakan pemerintah.
- f. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggung jawaban keuangan negara yang disampaikan oleh BPK.
- g. Memberikan persetujuan kepada presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain.
- h. Menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.<sup>76</sup>

Menurut Prof. Jimly Asshiddiqie, bahwa kedudukan DPR, baik sebagai lembaga legislatif maupun sebagai lembaga pengawas, mendapatkan jaminan konstitusional yang kokoh dapat dijadikan landasan yang sangat kuat untuk meningkatkan peran aktualnya yang makin nyata di masa-masa mendatang.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> A. Ubaidilah & Abdul Rozak, *Op, Cit.*, h. 107.

<sup>77</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), h. 63.

#### **D. MAHKAMAH KEHORMATAN DEWAN**

Mahkamah Kehormatan Dewan dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap yang bertujuan menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat.<sup>78</sup>

Dalam hal penetapan anggota, DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Mahkamah Kehormatan Dewan ditetapkan oleh DPR. DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Mahkamah Kehormatan Dewan yang terdiri atas semua fraksi dengan memperhatikan pertimbangan dan pemerataan jumlah anggota setiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Anggota Mahkamah Kehormatan Dewan berjumlah 17 (tujuh belas) orang dan ditetapkan dalam rapat paripurna.<sup>79</sup>

Pimpinan DPR mengadakan konsultasi dengan pimpinan fraksi untuk menentukan komposisi keanggotaan Mahkamah Kehormatan Dewan dengan berdasarkan musyawarah untuk mufakat. Dalam hal musyawarah untuk mufakat tidak tercapai dalam penentuan komposisi, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak dalam rapat paripurna DPR. Fraksi mengusulkan nama anggota Mahkamah Kehormatan Dewan kepada pimpinan DPR sesuai dengan perimbangan jumlah. Pergantian anggota Mahkamah Kehormatan Dewan dapat dilakukan oleh fraksinya apabila anggota Mahkamah Kehormatan

---

<sup>78</sup> Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Pasal 119.

<sup>79</sup> Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Pasal 120.



Dewan bersangkutan berhalangan tetap atau ada pertimbangan lain dari fraksinya.<sup>80</sup>

Dalam hal tugas dan wewenang Mahkamah Kehormatan Dewan, untuk mengadili setiap anggota DPR yang melakukan pelanggaran, itu berbeda penanganannya tergantung jenis pelanggaran nya, karena ada pelanggaran yang memerlukan pengaduan dan ada yang tidak memerlukan pengaduan.

Adapun pelanggaran yang memerlukan pengaduan, Mahkamah Kehormatan Dewan bertugas melakukan penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan terhadap anggota karena:

1. Tidak melakukan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 81.
2. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan yang sah.
3. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota DPR sebagaimana ketentuan mengenai syarat calon anggota DPR yang diatur dalam undang-undang mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD. Dan/atau
4. Melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam undang-undang itu.<sup>81</sup>

Pelanggaran yang tidak memerlukan pengaduan adalah pelanggaran yang dilakukan oleh anggota DPR berupa, ketidakhadiran dalam rapat DPR yang menjadi kewajibannya, tertangkap tangan melakukan tindak pidana, atau terbukti melakukan tindak pidana dengan ancaman pidana penjara paling

---

<sup>80</sup> Peraturan DPR RI No 1 Tahun 2014 Pasal 79 Ayat 3-6.

<sup>81</sup> Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Pasal 122.

singkat 5 (lima) tahun dan telah memperoleh putusan yang berkekuatan hukum tetap. Sedangkan penanganannya dilaksanakan berdasarkan, hasil verifikasi, dan usulan anggota Mahkamah Kehormatan Dewan. Selanjutnya, dilakukannya rapat Mahkamah Kehormatan Dewan untuk memutuskan tindak lanjut terhadap penanganan pelanggaran. Serta Mahkamah Kehormatan Dewan menyampaikan pemberitahuan kepada pimpinan DPR atas keputusan tindak lanjut penanganan pelanggaran tersebut.<sup>82</sup>

Apabila dalam hal teradu adalah pimpinan dan/atau anggota Mahkamah Kehormatan Dewan dan pengaduan dinyatakan memenuhi syarat dan lengkap dalam sidang Mahkamah Kehormatan Dewan, Mahkamah Kehormatan Dewan memberitahukan kepada pimpinan DPR dan pimpinan fraksi bahwa teradu akan diproses lebih lanjut. Setelah menerima pemberitahuan, pimpinan DPR menonaktifkan sementara waktu pimpinan dan/atau anggota Mahkamah Kehormatan Dewan yang diadukan. Namun jika Mahkamah Kehormatan dewan memutus teradu tidak terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana yang diadukan, kedudukannya sebagai pimpinan dan/atau anggota Mahkamah Kehormatan Dewan diaktifkan kembali oleh pimpinan DPR.<sup>83</sup>

Putusan Mahkamah Kehormatan Dewan harus didasarkan atas, azas kepatutan, moral, dan etika, fakta dalam hasil sidang Mahkamah Kehormatan Dewan, fakta dalam pembuktian, fakta dalam pembelaan, dan tata tertib dan kode etik. Namun anggota, pimpinan fraksi, dan/atau pimpinan DPR dilarang melakukan upaya intervensi terhadap putusan Mahkamah Kehormatan

---

<sup>82</sup> Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Pasal 124.

<sup>83</sup> Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Pasal 144.

Dewan. Karena upaya intervensi terhadap putusan Mahkamah Kehormatan Dewan merupakan pelanggaran kode etik dan akan diproses oleh Mahkamah Kehormatan Dewan.<sup>84</sup>

Putusan Mahkamah Kehormatan dewan bersifat final dan mengikat, kecuali mengenai putusan pemberhentian tetap anggota. Dan putusan Mahkamah Kehormatan Dewan mengenai pemberhentian tetap anggota harus mendapatkan persetujuan rapat paripurna. Sementara dalam hal putusan Mahkamah Kehormatan Dewan mengenai pemberhentian tetap anggota, putusan berlaku sejak tanggal mendapatkan persetujuan rapat paripurna. Bunyi amar putusan yaitu, menyatakan teradu tidak terbukti melanggar, atau menyatakan teradu terbukti melanggar. Namun dalam hal teradu tidak terbukti melanggar, putusan disertai rehabilitasi terhadap teradu. Dan Mahkamah Kehormatan Dewan menyampaikan putusan rehabilitasi kepada pimpinan DPR dengan tembusan kepada pimpinan fraksi dari anggota yang bersangkutan paling lama 5 (lima) hari sejak tanggal putusan berlaku.<sup>85</sup>

Sementara putusan rehabilitasi diumumkan dalam rapat paripurna DPR yang pertama sejak diterimanya putusan Mahkamah Kehormatan Dewan oleh pimpinan DPR dan dibagikan kesemua anggota DPR. Namun jika teradu terbukti melanggar putusan disertai dengan sanksi kepada teradu berupa:

1. Sanksi ringan dengan teguran lisan atau teguran tertulis

---

<sup>84</sup> Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Pasal 145.

<sup>85</sup> Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Pasal 147 Ayat 1-6

2. Sanksi sedang dengan pemindahan keanggotaan pada alat kelengkapan DPR atau pemberhentian dari jabatan pimpinan DPR atau pimpinan alat kelengkapan DPR, atau
3. Sanksi berat dengan pemberhentian sementara paling singkat 3 (tiga) bulan atau pemberhentian tetap sebagai anggota DPR.<sup>86</sup>

Selanjutnya selain tugas tersebut Mahkamah Kehormatan Dewan melakukan evaluasi dan penyempurnaan peraturan DPR tentang kode etik DPR, dan Mahkamah Kehormatan Dewan berwenang memanggil pihak yang berkaitan dan melakukan kerja sama dengan lembaga lain.<sup>87</sup>

Sementara dalam hal Mahkamah Kehormatan Dewan dalam menangani kasus pelanggaran kode etik yang bersifat berat dan berdampak pada sanksi pemberhentian, Mahkamah Kehormatan Dewan harus membentuk panel sidang pelanggaran kode etik anggota DPR. Panel tersebut terdiri atas 3 (tiga) orang anggota Mahkamah Kehormatan Dewan dan (4) empat orang dari unsur masyarakat. Selanjutnya putusan panel tersebut disampaikan kepada rapat paripurna untuk mendapat persetujuan terhadap pemberhentian tetap anggota DPR.<sup>88</sup>

Anggota panel yang berasal dari Mahkamah Kehormatan Dewan dipilih dari dan oleh Mahkamah Kehormatan Dewan berdasarkan prinsip musyawarah dan mufakat. Apabila prinsip musyawarah dan mufakat tidak tercapai, 3 orang anggota panel yang berasal dari Mahkamah Kehormatan Dewan dipilih

---

<sup>86</sup> Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Pasal 147 Ayat 7 dan 8

<sup>87</sup> Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Pasal 122 Ayat 2 dan 3.

<sup>88</sup> Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Pasal 148.

berdasarkan suara terbanyak dan kemudian ditetapkan dalam keputusan Mahkamah Kehormatan Dewan.<sup>89</sup>

Sementara anggota panel yang berasal dari unsur masyarakat harus memiliki integritas yang mewakili akademisi, tokoh masyarakat, tokoh agama dan praktisi hukum. Pimpinan Mahkamah Kehormatan Dewan menerima usulan bakal calon anggota panel yang berasal dari unsur masyarakat secara terbuka, serta diseleksi dan ditetapkan dalam rapat pleno Mahkamah Kehormatan Dewan. Pembentukan panel tersebut paling lama 10 hari terhitung sejak Mahkamah Kehormatan Dewan memutuskan tentang adanya dugaan pelanggaran kode etik yang bersifat berat terhadap anggota DPR.<sup>90</sup>

Panel dipimpin oleh 1 (satu) orang sekretaris yang dipilih dari dan oleh anggota panel berdasarkan musyawarah dan mufakat. Panel melaksanakan tugasnya untuk menyelidiki dan memverifikasi dugaan pelanggaran kode etik yang bersifat berat. Panel melakukan persidangan secara tertutup. Panel berhak memanggil saksi dan ahli serta menghadirkan barang bukti dalam persidangan. Panel dalam penetapannya berbunyi, menyatakan teradu tidak terbukti melanggar, atau menyatakan teradu terbukti melanggar. Putusan panel disampaikan kepada Mahkamah Kehormatan Dewan untuk dilaporkan dalam rapat paripurna DPR. Dan panel bekerja paling lama 30 (tiga puluh) hari.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> Peraturan DPR RI No 1 Tahun 2014 Pasal 81 Ayat 3 dan 4.

<sup>90</sup> Peraturan DPR RI No 1 Tahun 2014 Pasal 81 Ayat 5-8.

<sup>91</sup> Peraturan DPR RI No 1 Tahun 2014 Pasal 82.



### BAB III

#### BENTUK PENGAWASAN TERHADAP LEMBAGA PERWAKILAN

##### A. ETIKA POLITIK ISLAM

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dikatakan bahwa etika adalah ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk dan tentang hak dan kewajiban moral (ahlak).<sup>92</sup> Dalam kaitannya dengan kata etika tersebut, Bartens menjelaskan etika berasal dari bahasa Yunani kuno yaitu *ethos* dalam bentuk tunggal yang berarti adat kebiasaan, adat istiadat, ahlak yang baik. Bentuk jamak dari *ethos* adalah *ta etha* artinya adat kebiasaan. Dari bentuk jamak ini terbentuklah istilah etika yang oleh filsuf Yunani, Aristoteles sudah dipakai untuk menunjukkan filsafat moral.<sup>93</sup>

James J. Spillane SJ mengungkapkan bahwa etika atau *ethics* memperhatikan atau mempertimbangkan tingkah laku manusia dalam pengambilan keputusan moral. Etika mengarahkan atau menghubungkan penggunaan akal budi individual dengan objektivitas untuk menentukan “kebenaran” atau “kesalahan” dan tingkah laku seseorang terhadap orang lain.<sup>94</sup> Sementara menurut Burhanudin Salam, etika adalah sebuah cabang filsafat yang berbicara mengenai nilai dan norma moral yang menentukan perilaku manusia dalam hidupnya.<sup>95</sup>

Etika dilihat dari ruang lingkup dan pengertiannya, etika sangat dekat dengan moral. Kata *moral* dari bahasa Latin yaitu *mos* dan bentuk jamaknya

---

<sup>92</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Op, Cit.*, h. 271.

<sup>93</sup> Abdul Kadir Muhammad, *Op, Cit.*, h. 13.

<sup>94</sup> Suhrawardi K. Lubis, *Op, Cit.*, h. 1.

<sup>95</sup> Burhanudin Salam, *Etika Sosial*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2002), h. 1.

*mores* yang berarti adat istiadat, kebiasaan, kelakuan, tabiat, watak, ahlak dan cara hidup. Oleh karena itu sama halnya dengan etika yang juga dalam bahasa Yunani mempunyai pengertian adat istiadat mengenai baik dan buruknya suatu perbuatan.<sup>96</sup>

Sementara politik dalam bahasa Inggris *politic*, secara leksikal mengandung arti *acting on judging wisely, well judged, prudent*, yaitu bijaksana atau dengan bijaksana. Politik dalam bahasa Latin adalah *politucus*, dalam bahasa Yunani *politicos*, berasal dari kata *polis* yang bermakna city “kota”. Politik dalam bahasa Indonesia dipahami dengan tiga arti, yaitu (1) segala urusan dan tindakan (kebijaksanaan, siasat, dan sebagainya) mengenai pemerintahan suatu negara atau terhadap negara lain, (2) tipu muslihat atau kelicikan, dan (3) dipakai nama disiplin ilmu pengetahuan, yaitu Ilmu Politik.<sup>97</sup>

Menurut Miriam Budiarto, Pada umumnya dapat dikatakan bahwa politik (politics) adalah bermacam-macam kegiatan dalam suatu sistem politik (atau negara) yang menyangkut proses menentukan tujuan-tujuan dari sistem dan melaksanakan tujuan-tujuan itu.<sup>98</sup>

Dalam kaitannya etika dan politik, filsafat politik dahulu mempersoalkan tentang masalah nilai etika, pertanyaan yang diajukan merupakan abstraksi moral yang bersumber dari upaya manusia untuk memaknai kehidupan dengan ajaran yang lebih baik dan pasti.<sup>99</sup>

---

<sup>96</sup> Franz Magniz Suseno, *Etika Dasar, Masalah-masalah Pokok Etika dan Moral*, (Yogyakarta: Kanisius, 1997), h. 19.

<sup>97</sup> Ayi Sofyan, *Etika Politik Islam*, (Bandung: Cv. Pustaka Setia, 2002), h. 61.

<sup>98</sup> Miriam Budiarto, *Op. Cit.*, h. 8.

<sup>99</sup> Jan Hendrik Rapar, *Pengantar Filsafat*, (Yogyakarta: Kanisius, 1996), h. 76.

Sedangkan menurut Frans Magniz Suseno, etika politik pada dasarnya merupakan salah satu cabang dari filsafat. Sebagai usaha ilmiah, filsafat dibagi ke dalam beberapa cabang. Dua cabang utama filsafat adalah filsafat teoretis dan filsafat praktis. Filsafat teoretis mempertanyakan apa yang ada dan bagaimana manusia harus bersikap terhadap apa yang ada tersebut. Pertanyaan-pertanyaan yang muncul diwilayah ini adalah apa itu manusia, alam, hakikat realitas, apa itu pengetahuan, dan lain sebagainya. Sedangkan filsafat yang langsung mempertanyakan praktis manusia adalah etika.<sup>100</sup>

Sementara menurut Ayi Sofyan, filsafat dan etika politik mengupas argumentasi dan pernyataan ilmu politik mengenai hakikat realitas manusia, pola legitimasi, dan tuntutan normatif dasar yang di kemukakan. Dalam kerangka ini, fungsi etika politik ditetapkan. Ada tiga kriteria untuk menilai betul tidaknya tindakan politik itu, yaitu:

1. Pada tingkatan umum, yaitu prinsip-prinsip moral dasar; misalnya prinsip keadilan, kejujuran dan amanah.
2. Bersifat menengah dan mengacu pada bidang tertentu, misalnya prinsip kekuasaan harus dilegitimasi secara demokratis, dan kebijakan publik melalui permusyawaratan dalam perwakilan rakyat.
3. Kriteria penilaian yang sesuai dengan zaman dan situasi. Prinsip pertama masih umum dan bersifat abstrak sehingga tidak dapat dioperasionalkan

---

<sup>100</sup> Franz Magniz Suseno, *Etika Politik, Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1994), h. 12.

tanpa instrumen dan ukuran yang jelas oleh karena itu, ia merupakan wewenang etika umum untuk menilainya.<sup>101</sup>

Lebih lanjut, Franz Magnis Suseno mempunyai pandangan dan orientasi menanamkan nilai-nilai moralitas kepada sesama manusia, sehingga bisa terwujud tatanan hidup berbangsa yang menghormati dan mengangkat derajat seseorang sebagai manusia dan terciptanya persaudaraan. Etika politik memang tidak dapat mengkotbahi para elite politik, tetapi dapat memberikan patokan-patokan orientasi dan pegangan normatif bagi mereka yang mau menilai kualitas tataran dan kehidupan politik dengan tolak ukur martabat manusia.<sup>102</sup>

Satu keyakinan yang selalu ada dalam pandangan etika, bahwa pada dasarnya manusia itu baik. Politik dalam pandangan etika tidak lebih dari suatu alat, sama dengan negara itu sendiri, hanyalah suatu alat yang berfungsi untuk mengatur kehidupan manusia dalam sebuah negara.<sup>103</sup>

Muhammad Tahir Azhari, menjelaskan bahwa dalam sistem hukum Islam dengan sifatnya yang komprehensif itu, dijumpai pula aspek-aspek hukum ketatanegaraan yang dinamakan *al-ahkam al-sultaniyah*. Kecuali itu, pemikiran tentang negara telah pula diletakan dasar-dasarnya oleh seorang pemikir Islam yang terkenal dan diakui otoritasnya oleh para sarjana Barat yaitu Ibnu Khaldun. Sebagaimana Muhammad Tahir Azhari telah jelaskan, Ibnu Khaldun telah menentukan suatu tipologi negara dengan menggunakan tolak ukur kekuasaan. Pada dasarnya ia menggambarkan dua keadaan manusia, yaitu

---

<sup>101</sup> Ayi Sofyan, *Op, Cit.*, h. 21-22.

<sup>102</sup> Franz Magniz Suseno, *Op, Cit.*, h. 3.

<sup>103</sup> Burhanuddin Salam, *Op, Cit*, h. 113.

keadaan alamiah dan keadaan yang berperadaban. Dalam keadaan yang terakhir inilah manusia mengenal gagasan negara hukum.<sup>104</sup>

Ibnu Khaldun berpendapat, bahwa dalam *mulk siyasi* ada dua macam bentuk negara hukum yaitu: (1) *siyasah diniyah* yang Muhammad Tahir Azhari terjemahkan sebagai nomokrasi Islam dan (2) *siyasah 'aqliyah* yang Muhammad Tahir Azhari terjemahkan sebagai nomokrasi sekuler. Ciri pokok yang membedakan kedua macam nomokrasi itu ialah pelaksanaan hukum Islam (syari'ah) dalam kehidupan negara dan hukum sebagai hasil pemikiran manusia. Dalam nomokrasi Islam, baik syari'ah maupun hukum yang didasarkan pada rasio manusia, kedua-duanya berfungsi dan berperan dalam negara. Sebaliknya dalam nomokrasi sekuler manusia hanya menggunakan hukum semata-mata sebagai hasil pemikiran mereka. Apakah nomokrasi Islam itu? Nomokrasi Islam adalah suatu negara hukum yang memiliki prinsip-prinsip umum sebagai berikut:

1. Prinsip kekuasaan sebagai amanah.
2. Prinsip musyawarah.
3. Prinsip keadilan.
4. Prinsip persamaan.
5. Prinsip pengakuan dan perlindungan setiap hak asasi manusia.
6. Prinsip peradilan bebas.
7. Prinsip perdamaian.
8. Prinsip kesejahteraan.

---

<sup>104</sup> Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum (Suatu studi tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari segi hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan masa kini)*, (Jakarta: Prenata Media, 2004), h. 84-85.



## 9. Prinsip ketaatan rakyat.<sup>105</sup>

Bahasa politik Islam mempunyai dua fungsi, yaitu penafsiran terhadap nilai-nilai Islam dan pengarahan terhadap cita-cita sosial Islam. Dalam hal ini terdapat hubungan antara doktrin dan konsepsi. Bahasa politik berfungsi sebagai instrumen untuk merumuskan konsepsi yang merupakan terjemahan dari doktrin. Perpaduan antara doktrin-doktrin dan cita-cita sosial (konsepsi) sangat mungkin terjadi terutama jika doktrin-doktrin tersebut dipahami secara komprehensif sebagai suatu keseluruhan.<sup>106</sup>

Menurut penulis jadi etika politik dipandang sangat perlu dalam Islam, karena politik itu berkenaan dengan prinsip Islam dalam pengelolaan masyarakat. Dalam berpolitik sering menyangkut hubungan antar manusia, misalnya saling menghormati, saling menghargai hak orang lain, saling menerima dan tidak memaksakan pendapat sendiri. Itulah prinsip-prinsip hubungan antar manusia yang harus berlaku di dalam dunia politik.

Untuk mengatur dan mengelola bumi dengan sebaik-baiknya menurut ketentuan-ketentuan yang telah Allah gariskan. Prinsip-prinsip etika politik dalam Islam itu antara lain:

### 1. Prinsip kekuasaan sebagai amanah.

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۚ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ﴿٥٨﴾

---

<sup>105</sup> *Ibid*, h. 85-86.

<sup>106</sup> Din Syamsuddin, *Etika Agama dalam membangun Masyarakat Madani*, (Jakarta: PT Logos Wacana Ilmu, 2002), h. 25-26.

Artinya: “Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat.” (QS. An-Nisa: 58).<sup>107</sup>

Ayat yang turun perihal ulil amri menerangkan bahwa mereka (ulil amri) harus menyampaikan amanah kepada orang yang berhak menerimanya, yaitu perkara umum yang harus dilaksanakan oleh penguasa. Dan apabila mereka menetapkan hukum di antara manusia, dia harus menetapkan dengan adil. Kesimpulannya bahwa tujuan penguasa dengan keputusannya tersebut adalah memberikan hak kepada yang berhak.<sup>108</sup>

## 2. Prinsip musyawarah.

Ada dua ayat yang menyebutkan secara jelas akan adanya musyawarah, dan setiap satu dari dua ayat itu mempunyai petunjuk masing-masing.

### a. Surat Asy-syura ayat 38.

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ

Artinya: “Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarat antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezki yang Kami berikan kepada mereka.” (QS. Asy-Syura: 38)<sup>109</sup>

Surah ini dinamai dengan nama Asy-Syura (musyawarah) sebagai penghargaan atas kedudukannya, hal itu ia dianggap sebagai “satu unsur dari

<sup>107</sup> Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, (Semarang: CV. Toha Putra, 1989), h. 128.

<sup>108</sup> Farid Abdul Khaliq, *Fikih Politik Islam*, (Jakarta: Sinar Grafika Offset, 2005), h. 202.

<sup>109</sup> Departemen Agama RI, *Op. Cit.*, h.789.

beberapa unsur kepribadian penuh keimanan yang benar”, di samping kesucian hati penuh iman, tawakal, dan penyucian anggota badan dari dosan dan perbuatan keji, juga sifat *muraqabah* (pendekatan diri) kepada Allah dengan mendirikan shalat dan solidaritas yang baik lewan jalan musyawarah, juga berinfak di jalan Allah. Di samping itu, juga unsur kekuatan yang dapat menaklukan kezaliman dan agresi. Dan ini termasuk di antara kaidah syariat atau politik keagamaan, sebagaimana ia juga adalah metode yang dikendaki oleh Allah untuk kaum muslimin dalam gerakan masyarakat dan dasar normanya.<sup>110</sup>

b. Surat Ali Imran ayat 159.



Artinya: Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu Berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. karena itu ma'afkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu. kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, Maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya. (Q.S. Ali Imran : 159).<sup>111</sup>

Menurut Farid Abdul Khalik, perintah di sana sekalipun ditujukan kepada Rosullullah S.A.W, tetapi perintah itu juga ditujukan kepada pemimpin tertinggi negara Islam di setiap masa dan tempat, yakni wajib melakukan musyawarah

<sup>110</sup> Farid Abdul Khalik, *Op, Cit.*, h. 52-53.

<sup>111</sup> Departemen Agama RI, *Op, Cit.*, h. 103.

dengan rakyat dalam segala perkara umum dan menetapkan hak partisipasi politik bagi rakyat di negara muslim sebagai salah satu hak dari hak-hak Allah yang tidak boleh dihilangkan. Pelanggaran penguasa atas hak itu termasuk di antara kemungkaran terbesar, karena begitu besarnya kerusakan dan kemudharatan yang diakibatkan oleh sikap pelanggaran itu terhadap masyarakat dan negara juga individu rakyat.<sup>112</sup>

### 3. Prinsip keadilan.



يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ بِالْقِسْطِ شُهَدَاءَ لِلّٰهِ وَلَوْ عَلَىٰ أَنْفُسِكُمْ أَوِ  
الْوَالِدَيْنِ وَالْأَقْرَبِينَ ۚ إِن يَكُنْ غَنِيًّا أَوْ فَقِيرًا فَاللّٰهُ أَوْلَىٰ بِهِمَا ۖ فَلَا تَتَّبِعُوا هَوَىٰ  
أَنْ تَعْدِلُوا ۚ وَإِنْ تَلَوُّا أَوْ تَعْرِضُوا فَإِنَّ اللّٰهَ كَانَ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرًا ﴿١٣٥﴾

Artinya: “Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah biarpun terhadap dirimu sendiri atau ibu bapa dan kaum kerabatmu. jika ia Kaya ataupun miskin, Maka Allah lebih tahu kemaslahatannya. Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. dan jika kamu memutar balikkan (kata-kata) atau enggan menjadi saksi, Maka Sesungguhnya Allah adalah Maha mengetahui segala apa yang kamu kerjakan.” (QS. An-Nisa: 135).<sup>113</sup>

Adil adalah tujuan dari negara Islam, adil adalah menegakan agama dan mewujudkan kemaslahatan rakyat dan sebagai bukti sebaik-baik umat. Di antara hal yang perlu disebutkan adalah bahwa tujuan dalam sistem pemerintahan islam dan perwujudannya merupakan syarat tegaknya pemerintahan ini, atau dalam istilah fiqih Islam yaitu syarat awal. Adil juga

---

<sup>112</sup> Farid Abdul Khalik, *Op, Cit.*, h. 51.

<sup>113</sup> Departemen Agama RI, *Op, Cit.*, h. 144.

merupakan syarat keberlangsungan pemerintahan dalam sebuah negara Islam atau dalam istilah fikih Islam yaitu syarat abadi.<sup>114</sup>

#### 4. Prinsip persamaan.

يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا ۚ إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَتَقْوَاهُ ۚ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ ﴿١٣﴾

Artiya: “Hai manusia, Sesungguhnya Kami menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan dan menjadikan kamu berbangsa - bangsa dan bersuku-suku supaya kamu saling kenal-mengenal. Sesungguhnya orang yang paling mulia diantara kamu disisi Allah ialah orang yang paling taqwa diantara kamu. Sesungguhnya Allah Maha mengetahui lagi Maha Mengenal.” (QS. Al-Hujarat: 13).<sup>115</sup>

Adapun apa yang telah ditetapkan oleh Al-Qur'an dari prinsip persaudaraan itu adalah persaudaraan sebenarnya yang mendasari masyarakat Islam sebagaimana yang mendasari masyarakat Madinah di masa kenabian dan masa kekhalifahan, di mana terwujud persamaan hak yang merupakan salah satu syiar Islam yang paling jelas dan merupakan salah satu ciri khas pemeluk agama ini. Di dalamnya tidak ada perbedaan antara satu orang dengan orang lainnya, tidak ada perbedaan antar satu golongan dengan golongan lainnya, tidak ada perbedaan antara satu partai dengan partai lainnya, dan tidak ada perbedaan antara penguasa dan rakyat jelata.<sup>116</sup>

---

<sup>114</sup> Farid Abdul Khalik, *Op, Cit.*, h. 210.

<sup>115</sup> Departemen Agama RI, *Op, Cit.*, h. 847.

<sup>116</sup> Farid Abdul Khalik, *Op, Cit.*, h. 224.



## B. SANKSI TERHADAP PELANGGARAN KODE ETIK

Kode etik adalah sebuah kompas yang menunjuk arah moral bagi profesional hukum dan sekaligus juga menjamin mutu moral profesi hukum di mata masyarakat. Dengan demikian, kode etik profesi hukum merupakan *self regulation* (pengaturan diri) bagi profesional hukum dengan tujuan untuk mencegah terjadinya perilaku yang tidak etis. Untuk itu, pelaksanaan kode etik ini mesti diawasi terus-menerus. Mesti ada kontrol sosial dari dewan kehormatan dan komisi pengawasan. Dewan kehormatan harus menilai dan menindak dengan tegas berupa pemberian sanksi kepada pelanggaran kode etik.<sup>117</sup>

Dalam implementasi kode etik di setiap jenis profesi, ada saja pelanggaran yang terjadi. Untuk setiap pelanggaran tersebut, ada sanksi yang diberikan. Secara umum, ada dua jenis sanksi yang mungkin diberikan kepada pelanggar kode etik profesi. *Pertama*, jika kode etik yang dilanggar masih dalam pelanggaran moral, maka sanksi yang diberikan adalah sanksi moral berupa celaan atau pengucilan dari kelompok atau pihak-pihak terkait. *Kedua*, jika kode etik yang dilanggar telah melewati batas norma moral dan sosial, maka sanksi yang mungkin diberikan adalah sanksi hukum. Yang lebih parah, jika

---

<sup>117</sup> E. Y. Kanter, *Op, Cit.*, h. 114.

benar-benar terbukti, sanksi akhirnya adalah hukuman penjara atau dikeluarkan secara tidak hormat dari institusinya.<sup>118</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie, semua bentuk organisasi publik di Indonesia baik di sektor negara (suprastruktur negara) maupun di sektor masyarakat (infrastruktur masyarakat madani atau *civil society*), diusulkan agar diwajibkan dengan ketentuan undang-undang untuk menyusun kode etik masing-masing yang selanjutnya diberlakukan secara internal, dan membentuk Dewan Kehormatan atau Komisi Etika atau Komisi Disiplin atau apapun nama yang bersifat independen untuk keperluan mengatur pemberlakuan dan menjalankan kode etika tersebut. Dewan Kehormatan ini juga dapat dibentuk secara *ad hoc* apabila timbul kasus, tetapi dapat pula dilembagakan secara tetap. Yang penting dijamin adalah keanggotaannya harus dipilih sedemikian rupa sehingga terjamin independensinya. Misal anggotanya dapat pula ditentukan hanya 50% berasal dari dalam, sedangkan 50% lainnya dari kalangan luar yang dapat diharapkan lebih objektif.<sup>119</sup>

Lebih lanjut, Jimly Asshiddiqie berharap, semua organ negara dan pemerintah, seperti MPR, (DPR dan DPD), DPRD, MA dan jajarannya (hakim dan pegawai pengadilan), MK, BPK, pegawai negeri, tentara, polisi, jaksa, dan lain sebagainya diharapkan menyusun dan memberlakukan kode etika sendiri-sendiri dan membentuk komisi etika yang independen di lingkungannya masing-masing. Di tingkat infrastruktur masyarakat juga demikian, misal di

---

<sup>118</sup> INIRUMAH PINTAR.COM, “Penetapan dan Sanksi Pelanggaran Kode Etik”, (On-Line), tersedia di: <http://www.inirumahpintar.com/2016/10/penetapan-dan-sanksi-pelanggaran-kode-etik.html>, (Senin, 5-Februari-2018), dapat dipetanggung jawabkan secara ilmiah.

<sup>119</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op, Cit.*, h. 96-97.

lingkungan partai politik, lembaga, organisasi kemasyarakatan, perkumpulan (*vereeniging*), dan organisasi-organisasi profesi, dan lain-lain sebagainya, ketentuan mengenai kode etika dan komisi etika itu juga harus diwajibkan. Karena itu pemerintah atau DPR hendaknya segera memprakarsai tersusun dan terbentuknya Undang-Undang tentang Etika Kehidupan Berbangsa.<sup>120</sup>

### C. AHL AL-HALL WA AL-AQD

#### 1. Pengertian Ahl Al-Hall Wa Al-Aqd

Secara harfiah, *ahl al-hall wa al-aqd* berarti orang yang dapat memutuskan dan mengikat. Para ahli *fiqh* siyasah merumuskan pengertian *ahl al-hall wa al-aqd* sebagai orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat (warga negara). Dengan kata lain, *ahl al-hall wa al-aqd* adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat. Anggota *ahl al-hall wa al-aqd* ini terdiri dari orang-orang yang berasal dari berbagai kalangan dan profesi. Merekalah yang antara lain menetapkan dan mengangkat kepala negara sebagai pemimpin pemerintahan.<sup>121</sup>

Berkaitan dengan definisi dan wewenang *Ahl al-hall wa al-aqd*, Prof. H.A. Djazuli berpendapat sebagai berikut:

- a. *Ahl al-hall wa al-aqd* adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang mempunyai wewenang untuk memilih dan mem-baiat *Imam*.

---

<sup>120</sup> *Ibid*, h. 97.

<sup>121</sup> Muhammad Iqbal, *Op, Cit.*, h. 158-159.

- b. *Ahl al-hall wa al-aqd* mempunyai wewenang mengarahkan kehidupan masyarakat kepada yang maslahat.
- c. *Ahl al-hall wa al-aqd* mempunyai wewenang membuat undang-undang yang mengikat kepada seluruh umat di dalam hal-hal yang tidak diatur secara tegas oleh Al-Qur'an dan Hadits.
- d. *Ahl al-hall wa al-aqd* tempat konsultasi imam dalam menentukan kebijakannya.
- e. *Ahl al-hall wa al-aqd* mengawasi jalannya pemerintahan, wewenang no 1 dan 2 mirip dengan wewenang MPR, wewenang nomor 3 dan 5 adalah wewenang DPR, dan wewenang nomor 4 adalah wewenang DPA di Indonesia sebelum amandemen UUD 1945.<sup>122</sup>

Pendapat lain menyebutkan *Ahl Al Hall Wa Al Aqdi* dianggap sebagai kelompok yang mencerminkan ridlo kaum muslimin atau sebagai perwakilan kaum muslimin dalam tataran pemerintahan yang membawa aspirasi kaum muslimin. Seperti dalam hal pembai'atan, *Ahl Al Hall Wa Al Aqdi* dapat membai'at calon khalifah yang telah memenuhi syarat. Karena dianggap telah mewakili kaum muslimin itu sendiri. Ketika ditarik pengertian *Ahl Al Hall Wa Al Aqdi* tersebut kedalam sistem pemerintahan di Indonesia, maka dapat dikatakan bahwa MPR dan DPR merupakan *Ahl AL Hall Wa Al Aqdi* bagi segenap lapisan masyarakat.<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> H.A. Djazuli, *Fiqh Siyasah : Implementasi kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syari'ah*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2013), h. 76.

<sup>123</sup> Agustina Nurhayati, *Pemikiran M. Natsir tentang Demokrasi (Studi Tinjauan Fiqih Siyasah)*, (Bandar Lampung: LP2M, 2015), h. 75.

Tidak diragukan lagi bahwa banyaknya sebutan kelompok *Ahl al-hall wa al-aqd* dalam *turats* fiqh kita sejak awal islam, yang mereka adalah “Dewan Perwakilan Rakyat” atau *Ahlul Ikhtiyar*, yang para khalifah selalu merujuk kepada mereka dalam perkara-perkara rakyat juga berkomitmen dengan pendapat mereka, dan mereka mempunyai hak untuk memilih atau menobatkan khalifah juga memberhentikannya, yang terdiri dari para ulama, para pemimpin suku dan pemuka masyarakat, menguatkan “kekuasaan besar yang dimiliki kelompok ini (*Ahl al-hall wa al-aqd*) dan jelas menunjukan bahwa kelompok ini merupakan lembaga legislatif.”<sup>124</sup>

## **2. Sejarah dan Dasar Hukum Pengertian Ahl Al-Hall Wa Al-Aqd**

Masalah kepemimpinan merupakan salah satu urusan utama dalam sistem masyarakat Islam, hal ini terbukti pada peristiwa pembai’atan Abu Bakar r.a segera setelah wafatnya Rosululoh S.A.W, oleh para sahabat senior baik dari kalangan Muhajirin maupun Anshar di balai pertemuan Saqifah Bani Saidah.<sup>125</sup>

Karena Nabi Muhammad S.A.W tidak meninggalkan wasiat tentang siapa yang akan menggantikan beliau sebagai pemimpin politik umat Islam setelah beliau wafat. Beliau nampaknya menyerahkan persoalan tersebut kepada kaum muslimim sendiri untuk menentukannya. Karena itulah, tidak lama setelah beliau wafat belum lagi jenazahnya dimakamkan, sejumlah tokoh Muhajirin dan Anshar berkumpul di balai kota Bani Sa’idah,

---

<sup>124</sup> Farid Abdul Khaliq, *Op, Cit*, h.79.

<sup>125</sup> Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah, Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2002), h. 102.



madinah. Mereka memusyawarahkan siapa yang akan dipilih menjadi pemimpin. Musyawarah itu berjalan cukup alot karena masing-masing pihak, baik Muhajirin maupun Anshar, sama-sama merasa berhak menjadi pemimpin umat Islam. Namun dengan semangat ukhawah Islamiah yang tinggi, akhirnya, Abu Bakar terpilih. Rupanya, semangat keagamaan Abu Bakar mendapat penghargaan yang tinggi dari umat Islam, sehingga masing-masing pihak menerima dan membaiatnya.<sup>126</sup>

Pemilihan khalifah oleh para wakil dari masing-masing golongan inilah yang kemudian menjadi landasan para ulama untuk merumuskan istilah *Ahl Al Hall Wa Al Aqd*, yaitu sebutan bagi orang-orang yang bertindak sebagai wakil ummat untuk menyuarakan hati nurani mereka. Menurut Abdul Karim Zaidan, tugasnya antara lain memilih khalifah, Imam atau pemimpin negara secara langsung.<sup>127</sup>

Dari peristiwa pengangkatan Abu Bakar menjadi khalifah, menurut H.A Djazuli dapat ditarik sebuah kesimpulan di antaranya :

- a. Khalifah dipilih dengan cara musyawarah di antara para tokoh dan wakil umat.
  - b. Yang mengangkat itu para wakil umat dan tokoh-tokoh masyarakat.
- Jadi, sistem perwakilan sudah dikenal dan dilaksanakan pada waktu itu.

---

<sup>126</sup> Badri Yatim, *Sejarah Peradaban Islam*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003), h. 35.

<sup>127</sup> Frenki, *Nilai-nilai Ketatanegaraan Islam dalam pelaksanaan pemilu di Indonesia*, (Bandar Lampung: LP2M, 2015), h. 2.

- c. Di dalam musyawarah, terjadi dialog dan bahkan diskusi untuk mencari alternatif yang terbaik di dalam menentukan siapakah calon khalifah yang paling memenuhi persyaratan.
- d. Sedapat mungkin diusahakan kesepakatan, dengan tidak menggunakan voting.<sup>128</sup>

Dalam pengangkatan Khalifah Utsman pun menggunakan konsep *Ahl Al-Hall Wa Al-Aqd* yaitu melalui badan Syura yang dibentuk oleh Umar menjelang wafatnya. Khalifah Umar membentuk sebuah komisi yang terdiri dari enam orang calon dengan perintah memilih salah seorang calon dari mereka untuk diangkat menjadi khalifah baru. Mereka ialah, Utsman bin Affan, Ali bin Abi Tholib, Thalhah, Zubair bin Awwam, Sa'ad bin Abi Waqqash, dan Abdullah ditambahkan kepada komisi enam itu, tetapi ia hanya mempunyai hak pilih, dan tidak berhak dipilih. Melalui persaingan yang agak ketat dengan Ali, sidang Syura akhirnya memberi mandat kekhalifahan kepada Utsman bin Affan.<sup>129</sup>

Bila Al-Qur'an dan As-Sunah sebagai dua sumber perundang-undangan Islam tidak menyebutkan *Ahl al-hall wa al-aqd* atau Dewan Perwakilan Rakyat, namun sebutan itu hanya ada di dalam *turats* fiqh kita di bidang politik keagamaan dari pengambilan hukum substansial dari dasar-dasar menyeluruh, maka dasar sebutan ini di dalam Al-Qur'an ada dalam mereka yang disebut dengan "*ulil amri*".<sup>130</sup>

---

<sup>128</sup> H.A Djazuli, *Op., Cit*, h. 75.

<sup>129</sup> Samsul Munir Amin, *Sejarah Peradaban Islam*, (Jakarta: Amzah, 2013), h. 104.

<sup>130</sup> Farid Abdul Khalik, *Op., Cit*, h.82.

Allah S.W.T berfirman dalam Surah An-Nisa Ayat 59 sebagai berikut:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِيَ الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَزَعْتُمْ  
فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ ذَٰلِكَ خَيْرٌ  
وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴿٥٩﴾

Artinya: “Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. kemudian jika kamu berlainan Pendapat tentang sesuatu, Maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.” (QS. An-Nisa: 59).<sup>131</sup>

Menurut M. Quraish Syihab dalam tafsir *Al-Misbah*-nya menyebutkan, bahwa dari segi bahasa *uli* adalah bentuk jamak dari *waliy* yang berarti pemilik atau yang mengurus atau menguasai. Bentuk jamak dari kata tersebut menunjukkan bahwa mereka itu banyak. Sedang kata, *al-amr* adalah perintah atau urusan. Dengan demikian *uli al-amr* adalah orang-orang yang berwenang mengurus urusan kaum muslimin. Mereka adalah orang-orang yang diandalkan dalam menangani persoalan-persoalan kemasyarakatan.<sup>132</sup>

### 3. Syarat dan Mekanisme Pengangkatan

Mengenai syarat sebagai *Ahl Al Hall Wa Al Aqd*, Farid Abdul Khalik menyebutkan bahwa wajib atas rakyat untuk memilih segolongan dari

<sup>131</sup> Departemen Agama RI, *Op, Cit.*, h. 128.

<sup>132</sup> M. Quraish Syihab, *Tafsir Al-Misbah : Pesan, Kesan, dan keserasian Al-Qur'an*, (Jakarta: Lentera Hati, 2002), h. 585.

mereka, yaitu orang-orang yang khusus dari *Ahl Al Hall Wa Al Aqd* yang mempunyai sifat-sifat yang harus ada pada mereka seperti berilmu yang dapat membantunya untuk memikirkan perkara-perkara umum dan urusan-urusan politik, berkemampuan untuk mengeluarkan keputusan dan undang-undang yang dapat mewujudkan kemaslahatan rakyat, juga berkemampuan untuk melakukan kewajiban pengawasan atas wewenang dewan eksekutif, baik pemerintahan dan penguasa, demi mencegah kemungkaran yang mungkin akan dilakukannya sebagai pelanggaran terhadap hak-hak Allah, dan demi menjaga hak dan kebebasan. Juga seperti syarat, harus memiliki sifat adil dan memiliki syarat-syarat lainnya yang dituntut dalam jabatannya sebagai wakil rakyat.<sup>133</sup>

Sementara penjelasan Al-Mawardi mengenai Syarat mutlak sebagai *Ahl Al Hall Wa Al Aqd*, sebagaimana dikutip oleh Muhammad Iqbal yaitu, Al-Mawardi menentukan bahwa syarat yang mutlak dipenuhi oleh anggota *Ahl Al Hall Wa Al Aqd* adalah adil, mengetahui dengan baik kandidat kepala negara yang akan dipilih dan mempunyai kebijakan serta wawasan yang luas sehingga tidak salah dalam memilih kepala negara. *Ahl Al Hall Wa Al Aqd* dan hubungan lebih jauh antara *Ahl Al Hall Wa Al Aqd* dengan khalifah. Dalam hal ini, Al-Mawardi hanya menjelaskan proses pemilihan kepala negara yang diawali dengan meneliti persyaratan kandidat. Lalu kandidat yang dianggap paling memenuhi kualifikasi untuk menjadi kepala negara diminta kesediannya tanpa terpaksa. Bila ia bersedia menjadi kepala

---

<sup>133</sup> Farid Abdul Khalik, *Op., Cit*, h. 90.

negara, maka dimulailah kontrak sosial antara kepala negara dan rakyat yang diwakili oleh *Ahl Al Hall Wa Al Aqd*. Selanjutnya barulah rakyat secara umum menyatakan kesetiaan mereka kepada kepala negara.<sup>134</sup>

#### D. Wilayah Al-Mazhalim

*Wilayat Al-Mazhalim* yaitu lembaga peradilan yang mengadili serta memberikan pengawasan bagi para pejabat negara yang bermasalah, baik pejabat itu sendiri atau keluarganya. Selain itu *Al-Mazhalim*, ia juga menangani kasus-kasus penganiayaan yang dilakukan oleh pejabat tinggi, bangsawan, hartawan, atau keluarga sultan terhadap rakyat biasa.<sup>135</sup>

Menurut Dr. Ali Abdul Mu'ti Muhammad, *Al-Mazhalim* adalah pengadilan tertinggi yang bertugas menerima banding dari pengadilan yang dibawahnya (*Al-qadha'i* dan *Al-hisbah*) serta mengadili para hakim dan petinggi yang bersalah. Dengan demikian, pengadilan *Al-Mazhalim* lebih tinggi dibandingkan dua pengadilan lainnya.<sup>136</sup>

Alaiddin Koto menyebut lembaga tersebut dengan istilah lain yaitu *Nazhar Al-Mazhalim*. *Nazhar Al-Mazhalim* adalah lembaga peradilan yang menangani masalah kezaliman penguasa serta keluarganya terhadap rakyat. *Nazhar Al-Mazhalim* juga melindungi masyarakat dari berbagai bentuk penganiayaan penindasan maupun permusuhan dari badan-badan pemerintah baik di pusat

---

<sup>134</sup> Muhammad Iqbal, *Op., Cit*, h. 160-161.

<sup>135</sup> Oyo Sunaryo Mukhlas, *Op, Cit.*, h. 74.

<sup>136</sup> Ali Abdul Mu'ti Muhammad, *Filsafat Politik antara Barat dan Islam*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2010), h. 310.



maupun daerah. Peradilan ini bertujuan agar hak rakyat dapat dikembalikan, serta dapat menyelesaikan persengketaan antara penguasa dan warga negara.<sup>137</sup>

Asal usul lembaga ini berasal dari Persia. Para Kaisar Persia yang pertama kali mempraktikannya. Menjelang Islam muncul, lembaga ini juga pernah muncul dan dipraktikkan oleh bangsa Quraisy dalam bentuk fakta *al-Fudhul* (*al-Hilf al-Fudhul*). Dalam Islam lembaga *Nazhar Al-Mazhalim* baru muncul pada masa kekuasaan Umayyah, tepatnya pada masa khalifah Abdul Malik bin Marwan. Segala bentuk penyelewengan dan penganiayaan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah waktu itu ditangani langsung oleh khalifah. Ketika Dinasti Abbasiyah muncul, pada mulanya lembaga tersebut dipegang langsung oleh khalifah. Tetapi kemudian khalifah menunjuk seorang wakil yang disebut *Qadhi Al-Mazhalim* atau *Shahib Al-Mazhalim*. Pemegang jabatan ini sendiri tidak mesti seorang hakim, memang hakim lebih didahulukan karena pengalamannya terhadap masalah-masalah yang berkaitan dengan hukum. Namun khalifah sering menunjuk pejabat lain yang lebih berwibawa, amanah dan mampu memberikan perlindungan terhadap masyarakat, sehingga kebobrokan dalam tubuh negara bisa dihentikan. Karena itu pejabat lembaga ini kadang kala adalah seorang menteri peperangan. Penguasa Dinasti Abbasiyah yang sangat peduli terhadap eksistensi lembaga ini adalah khalifah al-Mahdi, Harun al-Rasyid, dan al-Ma'mun.<sup>138</sup>

Lembaga ini merupakan bagian dari peradilan yang memerlukan penetapan hukum secara cepat. Faktor yang mendorong Dinasti Umayyah untuk

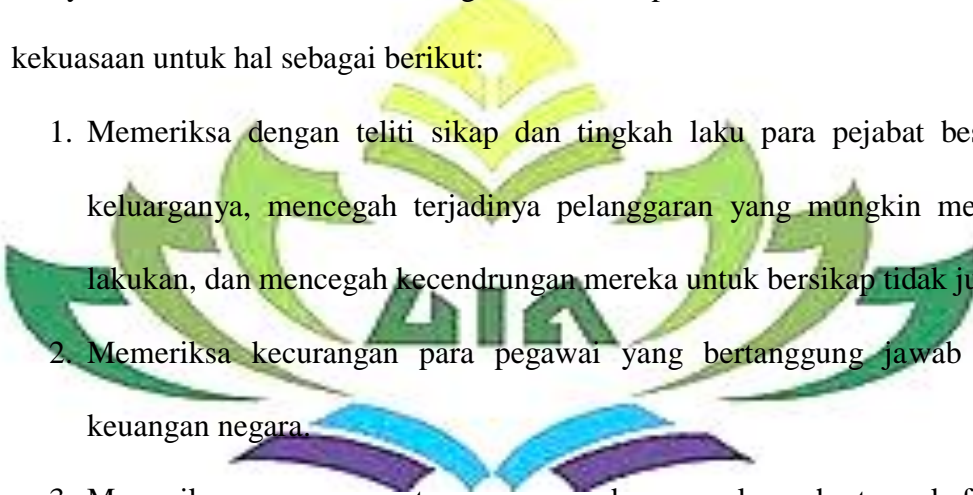
---

<sup>137</sup> Alaidin Koto, *Sejarah Peradilan Islam*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2012), h. 132.

<sup>138</sup> Alaidin Koto, *Op., Cit*, h. 133-134.

membuat cabang peradilan ini adalah terjadinya perselisihan antara beberapa pihak yang tidak sepadan, seperti salah satu dari kedua pihak yang bertikai itu adalah seorang pejabat atau penguasa sehingga perlu dilakukan tindakan terhadap lawan yang memandang rendah jabatan hakim.<sup>139</sup>

Dalam kasus *Mazhalim*, peradilan dapat bertindak tanpa harus menunggu adanya suatu gugatan dari yang dirugikan. Artinya apabila mengetahui adanya kasus *Mazhalim*, *qadhi* (hakim) peradilan *Mazhalim* ini harus secara langsung menyelesaikan kasus tersebut. Dengan demikian, peradilan *Mazhalim* memiliki kekuasaan untuk hal sebagai berikut:

- 
1. Memeriksa dengan teliti sikap dan tingkah laku para pejabat beserta keluarganya, mencegah terjadinya pelanggaran yang mungkin mereka lakukan, dan mencegah kecenderungan mereka untuk bersikap tidak jujur.
  2. Memeriksa kecurangan para pegawai yang bertanggung jawab atas keuangan negara.
  3. Memeriksa secara cermat penanganan dan penyaluran harta wakaf dan kepentingan umum lainnya.
  4. Mengembalikan hak rakyat yang diambil aparat negara.<sup>140</sup>

Secara khusus peradilan ini juga menangani perkara yang diadukan sebagai berikut:

1. Gaji para buruh atau pekerja yang di tangguhkan atau dibatalkan secara sepihak.

---

<sup>139</sup> Abdussyafi Muhammad Abdul Lathif, *Bangkit dan Runtuhnya Khilafah Bani Umayyah*, (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2016), h.549.

<sup>140</sup> Alaidin Koto, *Op.,Cit*, h. 132-133.

2. Harta yang diambil secara paksa oleh para penguasa, termasuk harta yang disita oleh negara.
3. Pembayaran gaji aparat negara.
4. Persengketaan terhadap masalah harta wakaf.
5. Keputusan hakim yang sulit dilaksanakan sehubungan dengan lemahnya posisi peradilan.
6. Kasus yang tidak dapat diselesaikan oleh peradilan *hisbah*, sehingga mengakibatkan terabainya kemaslahatan umum.
7. Pelaksanaan ibadah pokok, seperti sholat berjamaah, sholat Jum'at, sholat Id, dan pelaksanaan haji.
8. Penanganan kasus *Mazhalim*, penetapan hukuman, dan pelaksanaan keputusan tersebut.<sup>141</sup>

Peradilan ini pada umumnya diselenggarakan di masjid, di bawah kepemimpinan sang khalifah dan terkadang penguasa wilayah atau orang yang mewakilinya. Orang yang duduk di majlis *Mazhalim* dikelilingi oleh lima kelompok yang majlis tidak dapat diselenggarakan kecuali dengan kehadiran mereka. Kelima kelompok tersebut ialah:

1. Aparat keamanan dan beberapa pembantu.

Mereka terdiri dari petugas kepolisian yang berfungsi untuk menangani orang yang mencoba untuk melakukan tindak kekerasan atau berusaha lari dari hadapan hakim.

2. Para hakim.

---

<sup>141</sup> *Ibid*, h. 133.

Mereka berusaha menghadiri sidang Mahkamah Mazhalm untuk menghimpun berbagai hal yang berkaitan dengan tuduhan kedua belak pihak dan mengambil kesimpulan hukum untuk diaplikasikan pada perkara yang diajukan kepada mereka.

3. Para ahli fiqh.

Hakim Mahkamah Mazhalim merujuk kepada para hakim dan ahli fiqh tentang permasalahan hukum yang sulit.

4. Para saksi.

Untuk memberikan kesaksian mereka tentang hal yang mereka ketahui perihal pertengkaran dan juga perihal pihak yang bertikai.

5. Sekretaris.

Untuk mencatat ucapan pihak-pihak yang bertikai dan menetapkan hak dan kewajiban mereka.<sup>142</sup>



---

<sup>142</sup> Abdussyaifi Muhammad Abdul Lathif, *Op., Cit.* h. 550-551.

## **BAB IV**

### **ANALISIS DATA**

#### **A. Peran dan Fungsi Mahkamah Kehormatan Dewan dalam Menjaga Martabat dan Perilaku Anggota DPR**

Indonesia adalah negara yang berdasarkan Pancasila, di mana nilai-nilai keluhuran martabat sangatlah dijunjung tinggi. Nilai-nilai yang terdapat di dalam Pancasila adalah satu kesatuan antara sila satu dengan sila lainnya. Masing-masing sila mempunyai makna dan nilai tersendiri. Persoalan etika merupakan hal yang sangat mendapat perhatian dari dunia, karena cita-cita Pancasila sendiri ialah untuk membangun Indonesia dari beberapa aspek. Pancasila selain sebagai sebuah ideologi, juga memperhatikan masalah norma, nilai, etika, dan moral bangsa Indonesia. Karena sekalipun Indonesia bukan negara agama, namun nilai-nilai yang diserap itu berasal dari nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat Indonesia yang berketuhanan atau beragama.

Kehidupan manusia dalam melakukan interaksi sosialnya akan selalu berpatokan pada norma atau tatanan hukum yang berada dalam masyarakat tersebut. Manakala manusia melakukan interaksinya, tidak berjalan dengan kerangka norma atau tatanan yang ada, maka akan terjadi penyimpangan dalam proses interaksi itu. Hal yang sama juga berlaku pada profesi, untuk menghindari terjadinya penyimpangan terhadap menjalankan profesi, maka dibentuklah suatu norma yang disebut etika profesi atau kode etik.

Semua bentuk organisasi publik di Indonesia baik di sektor negara maupun di sektor masyarakat, biasanya memiliki kode etik masing-masing yang selanjutnya diberlakukan secara internal, dan mempunyai Dewan Kehormatan



atau Komisi Etika atau Komisi Disiplin atau apapun nama yang bersifat independen untuk keperluan mengatur pemberlakuan dan menjalankan kode etika tersebut.

Dalam kaitannya masalah etika dan moral, DPR sebagai lembaga negara dalam ketatanegaraan Republik Indonesia yang merupakan lembaga perwakilan serta mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan, mempunyai sebuah kode etik yang tujuannya untuk mencegah terjadinya perilaku yang tidak etis, dan untuk menjadi sarana kontrol sosial dalam pelaksanaan sebagai lembaga perwakilan rakyat. Dalam pelaksanaannya, anggota DPR membentuk suatu badan yang berfungsi untuk mengawasi, mengatur pemberlakuan, dan menjalankan kode etik tersebut, yaitu Mahkamah Kehormatan Dewan.

Mahkamah Kehormatan Dewan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap serta dibentuk bertujuan untuk menjaga dan menegakan keluhuran martabat anggota DPR, seperti yang terdapat di dalam Undang-Undang No 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD Pasal 119 Ayat 2 yang berbunyi, Mahkamah Kehormatan Dewan bertujuan menjaga serta menegakan kehormatan dan keluhuran martabat DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Anggota Mahkamah Kehormatan Dewan berjumlah 17 orang ditetapkan dalam rapat paripurna. Dalam menetapkan susunan dan keanggotaan Mahkamah Kehormatan Dewan yang terdiri atas semua fraksi dengan

memperhatikan perimbangan dan pemerataan jumlah anggota setiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang.

Pimpinan DPR mengadakan konsultasi dengan pimpinan fraksi untuk menentukan komposisi keanggotaan Mahkamah Kehormatan Dewan dengan berdasarkan musyawarah untuk mufakat. Dalam hal musyawarah untuk mufakat tidak tercapai dalam penentuan komposisi, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak dalam rapat paripurna DPR. Anggota Mahkamah Kehormatan Dewan diusulkan oleh fraksi kepada pimpinan DPR sesuai dengan perimbangan jumlah. Dalam hal pergantian anggota Mahkamah Kehormatan Dewan dapat dilakukan oleh fraksinya apabila anggota Mahkamah Kehormatan Dewan bersangkutan berhalangan tetap atau ada pertimbangan lain dari fraksinya.

Dalam menjalankan tugasnya, Mahkamah Kehormatan Dewan berwenang melakukan penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan terhadap anggota DPR karena, tidak melaksanakan kewajiban, tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR selama tiga bulan berturut-turut tanpa keterangan yang sah, tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota DPR, dan melanggar ketentuan-ketentuan larangan. Dengan demikian, apabila ada sebuah pengaduan tentang pelanggaran yang dilakukan oleh anggota DPR, Mahkamah Kehormatan Dewan terlebih dahulu melakukan verifikasi dan penyelidikan untuk membuktikan apakah anggota DPR yang diadukan benar-benar terbukti melakukan pelanggaran. Artinya Mahkamah Kehormatan Dewan tetap menjunjung tinggi azas praduga tak bersalah, di

mana anggota DPR tersebut masih mempunyai hak-haknya sampai benar-benar terbukti bersalah.

Sementara dalam hal pelanggaran anggota DPR yang tidak memerlukan pengaduan, Mahkamah Kehormatan Dewan melaksanakan tugasnya berdasarkan hasil verifikasi dan usulan anggota Mahkamah Kehormatan Dewan. Pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan anggota DPR yaitu, ketidakhadiran dalam rapat DPR, tertangkap tangan melakukan tindak pidana, dan terbukti melakukan tindak pidana dengan ancaman pidana penjara paling singkat 5 tahun dan telah memperoleh putusan yang berkekuatan hukum tetap. Dalam hal ini, Mahkamah Kehormatan Dewan dapat melakukan pengawasan secara langsung terhadap para anggota DPR, tanpa terlebih dahulu ada sebuah pengaduan.

Dalam hal putusan Mahkamah Kehormatan Dewan itu bersifat final dan mengikat kecuali mengenai putusan pemberhentian tetap, karena putusan tentang pemberhentian tetap harus mendapatkan persetujuan rapat paripurna. Dalam sidang Mahkamah Kehormatan Dewan, hanya ada dua (2) jenis amar putusan yaitu, menyatakan teradu tidak terbukti melanggar dan menyatakan teradu terbukti melanggar. Jika teradu tidak terbukti melanggar, maka putusan disertai rehabilitasi terhadap teradu. Sementara apabila teradu terbukti melanggar, putusan disertai sanksi terhadap teradu yaitu berupa, sanksi ringan dengan teguran tertulis, sanksi sedang dengan pemindahan keanggotaan pada alat kelengkapan DPR atau pemberhentian dari jabatan pimpinan DPR atau pimpinan alat kelengkapan DPR, dan sanksi berat dengan pemberhentian

sementara paling singkat 3 (tiga) bulan atau pemberhentian tetap sebagai anggota DPR.

Memang secara umum, ada dua jenis sanksi yang mungkin diberikan kepada pelanggar kode etik. *Pertama*, jika kode etik yang dilanggar masih dalam pelanggaran moral, maka sanksi yang diberikan adalah sanksi moral berupa celaan atau pengucilan dari kelompok atau pihak-pihak terkait. *Kedua*, jika kode etik yang dilanggar telah melewati batas norma moral dan sosial, maka sanksi yang mungkin diberikan adalah sanksi hukum. Yang lebih parah, jika benar-benar terbukti, sanksi akhirnya adalah hukuman penjara atau dikeluarkan secara tidak hormat dari institusinya.

Maka dari itu, Dalam hal Mahkamah Kehormatan Dewan menangani kasus pelanggaran kode etik yang bersifat berat dan berdampak pada sanksi pemberhentian, Mahkamah Kehormatan Dewan harus membentuk panel sidang pelanggaran kode etik anggota DPR. Panel tersebut terdiri dari 3 (tiga) orang anggota Mahkamah Kehormatan Dewan dan 4 (empat) orang dari unsur masyarakat.

Dalam hal pemilihan anggota panel, dipilih dari dan oleh Mahkamah Kehormatan Dewan berdasarkan prinsip musyawarah dan mufakat. Apabila prinsip musyawarah dan mufakat tidak tercapai, 3 orang anggota panel yang berasal dari Mahkamah Kehormatan Dewan dipilih berdasarkan suara terbanyak dan kemudian ditetapkan dalam keputusan Mahkamah Kehormatan Dewan.

Sementara anggota panel yang berasal dari unsur masyarakat harus memiliki integritas yang mewakili akademisi, tokoh masyarakat, tokoh agama

dan praktisi hukum. Pimpinan Mahkamah Kehormatan Dewan menerima usulan bakal calon anggota panel yang berasal dari unsur masyarakat secara terbuka, serta diseleksi dan ditetapkan dalam rapat pleno Mahkamah Kehormatan Dewan. Pembentukan panel tersebut paling lama 10 hari terhitung sejak Mahkamah Kehormatan Dewan memutuskan tentang adanya dugaan pelanggaran kode etik yang bersifat berat terhadap anggota DPR.

Dan keputusan panel tersebut disampaikan kepada rapat paripurna untuk mendapat persetujuan terhadap pemberhentian tetap anggota DPR. Dengan demikian, dalam hal putusan tentang pemberhentian tetap, Mahkamah Kehormatan Dewan, masih memerlukan pertimbangan dan usulan dari unsur masyarakat supaya keputusannya tidak dinilai subyektif.

#### **B. Tinjauan Fiqh Siyasah terhadap Peran dan Fungsi Mahkamah Kehormatan Dewan dalam Menjaga Martabat dan perilaku Anggota DPR.**

Dalam fiqh siyasah istilah tentang lembaga perwakilan sering disebut dengan *Ahl Al-Hall Wa Al-Aqd*, dengan kata lain yaitu lembaga yang mewakili, menampung, dan menyalurkan aspirasi dan suara masyarakat. *Ahl al-hall wa al-aqd*, sebagai pemegang kekuasaan tertinggi yang mempunyai wewenang untuk memilih dan mem-baiat *Imam*, mengarahkan kehidupan masyarakat kepada yang maslahat, membuat undang-undang yang mengikat kepada seluruh umat di dalam hal-hal yang tidak diatur secara tegas oleh Al-Qur'an dan Hadits. Dengan demikian, artinya peran serta wewenang *Ahl Al Hall Wa Al Aqd* sama halnya dengan lembaga perwakilan di Indonesia yaitu, MPR, DPR, dan DPD.



Dalam hal ini, orang yang diangkat menjadi *Ahl Al Hall Wa Al Aqd* selain mereka yang dipercaya oleh rakyat, mereka harus benar-benar bisa memegang amanah, karena *Ahl Al Hall Wa Al Aqd* merupakan lembaga perwakilan atau representasi dari kehendak rakyat.

Mengenai syarat sebagai *Ahl Al Hall Wa Al Aqd*, bahwa wajib atas rakyat untuk memilih segolongan dari mereka, yaitu orang-orang yang khusus dari *Ahl Al Hall Wa Al Aqd* yang mempunyai sifat-sifat yang harus ada pada mereka seperti berilmu yang dapat membantunya untuk memikirkan perkara-perkara umum dan urusan-urusan politik, berkemampuan untuk mengeluarkan keputusan dan undang-undang yang dapat mewujudkan kemaslahatan rakyat, juga berkemampuan untuk melakukan kewajiban pengawasan atas wewenang dewan eksekutif, baik pemerintahan dan penguasa, demi mencegah kemungkaran yang mungkin akan dilakukannya sebagai pelanggaran terhadap hak-hak Allah, dan demi menjaga hak dan kebebasan. Juga seperti syarat, harus memiliki sifat adil dan memiliki syarat-syarat lainnya yang dituntut dalam jabatannya sebagai wakil rakyat.

Karena *Ahl Al Hall Wa Al Aqd* sebagai lembaga perwakilan rakyat atau sebagai representasi dari kehendak rakyat, harus memegang prinsip-prinsip dasar dalam politik Islam, seperti prinsip menunaikan amanat, prinsip keadilan prinsip persamaan dan prinsip musyawarah.

Namun, ketika pengangkatan *Ahl Al Hall Wa Al Aqd* ada intervensi dari pemerintah atau orang lain, maka pemilihan itu batal menurut agama, dan

mereka yang terpilih tidak memiliki kekuasaan ulil amri. Selanjutnya, taat kepada mereka tidak wajib menurut agama.

Dalam hal pengawasan terhadap *Ahl Al Hall Wa Al Aqd*, tidak diatur secara detail dan jelas lembaga apa yang mengawasinya. Namun, dalam kaitannya dengan pengawasan terhadap pemerintah/penguasa, dalam sejarah kekhilafahan Islam, ada sebuah lembaga yang dibentuk pada masa Bani Umayyah yang bertujuan untuk mengawasi penguasa serta keluarga-keluarganya. Lembaga tersebut adalah *Wilayah Al-Mazhalim*.

*Wilayah Al-Mazhalim* adalah lembaga peradilan yang mengadili serta memberikan pengawasan bagi para pejabat negara yang bermasalah, baik pejabat itu sendiri atau keluarganya. Selain itu, ia juga menangani kasus-kasus penganiayaan yang dilakukan oleh pejabat tinggi, bangsawan, hartawan, atau keluarga sultan terhadap rakyat biasa.

Dalam kasus pelanggaran yang dilakukan oleh pemerintah/penguasa, hakim *Al-Mazhalim* dapat bertindak tanpa harus menunggu adanya pengaduan baik dari pihak masyarakat yang dirugikan maupun yang tidak. Artinya dalam hal menjalankan fungsi pengawasannya, ketika hakim *Al-Mazhalim* mengetahui adanya sebuah pelanggaran, maka hakim *Al-Mazhalim* harus segera menyelesaikan kasus tersebut.

*Wilayat Al-Mazhalim* mempunyai kekuasaan untuk melakukan tindakan terhadap para penguasa, tanpa terlebih dahulu adanya sebuah pengaduan yaitu, memeriksa dengan teliti sikap dan tingkah laku para pejabat beserta keluarganya, dan mencegah kecenderungan mereka untuk bersikap tidak jujur,

serta memeriksa kecurangan para pegawai yang bertanggung jawab atas keuangan negara, memeriksa penanganan dan penyaluran harta wakaf dan kepentingan umum lainnya, dan mengembalikan hak rakyat yang diambil aparat negara.

Secara khusus peradilan ini juga menangani perkara yang diajukan seperti, gaji para buruh atau pekerja yang di tangguhkan atau dibatalkan secara sepihak, harta yang diambil secara paksa oleh para penguasa, termasuk harta yang disita oleh negara, pembayaran gaji aparat negara, persengketaan terhadap masalah harta wakaf, keputusan hakim yang sulit dilaksanakan sehubungan dengan lemahnya posisi peradilan, kasus yang tidak dapat diselesaikan oleh peradilan *hisbah*, sehingga mengakibatkan terabainya kemaslahatan umum, pelaksanaan ibadah pokok, seperti sholat berjamaah, sholat Jum'at, sholat Id, dan pelaksanaan haji, dan penanganan kasus *Mazhalim*, penetapan hukuman, dan pelaksanaan keputusan tersebut.

Jadi, dalam kajian fiqh siyasah tidak disebutkan secara jelas lembaga apa yang mempunyai kewenangan untuk mengawasi lembaga perwakilan atau *Ahl Al Hall Wa Al Aqd*, namun dalam hal pengawasan ada sebuah lembaga yang mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan. Tetapi pengawasan tersebut ditujukan untuk mengawasi penguasa yang melakukan pelanggaran-pelanggaran serta sengketa atau perselisihan dengan warga negara, yaitu *Wiayat Al-Mazhalim*.

Mengenai pelaksanaan dari Mahkamah Kehormatan Dewan, belum sepenuhnya sesuai dengan lembaga Wilayah Al-Mazhalim. Dalam Mahkamah

Kehormatan Dewan komposisi keanggotaan sepenuhnya dari kalangan internal anggota DPR, yang dalam hal ini tidak sesuai dengan Wilayah Al-Mazhalim yang anggotanya tidak terikat dengan lembaga apapun dan bersifat independen tanpa adanya intervensi dari lembaga manapun. Bahkan dalam lembaga ini, pengawasan di lakukan juga terhadap keluarga para pejabat demi menjaga martabat pejabat serta lembaga nya itu sendiri.



## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Dari ulasan dan pembahasan pada bab-bab sebelumnya dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Mahkamah Kehormatan dewan berwenang melakukan penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan terhadap anggota karena tidak melakukan kewajiban, tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan yang sah, dan tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota DPR sebagaimana ketentuan mengenai syarat calon anggota DPR yang diatur dalam undang-undang mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD. Serta dapat melakukan tindakan terhadap anggota DPR karena ketidakhadiran dalam rapat DPR yang menjadi kewajibannya, tertangkap tangan melakukan tindak pidana, atau terbukti melakukan tindak pidana dengan ancaman pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan telah memperoleh putusan yang berkekuatan hukum tetap.
2. Dalam Fiqh Siyasah tidak ada lembaga yang sama persis seperti Mahkamah Kehormatan Dewan, namun ada lembaga bernama *Wilayah Al-Mazhalim* yang tugasnya tidak hanya mengawasi perilaku pejabat, tetapi juga melakukan pengawasan terhadap para keluarga pejabat. Berbeda dengan Mahkamah Kehormatan Dewan yang anggotanya hanya terdiri dari kalangan internal anggota DPR, komposisi keanggotaan *Wilayah Al-*



*Mazhalim* terdiri dari beberapa unsur sehingga tidak ada kekhawatiran adanya ketidak obyektifan dalam penanganan sebuah kasus.

## **B. Saran**

Berdasarkan teori dan fakta yang ada, peneliti mempunyai saran-saran yang mungkin bermanfaat bagi kemajuan pendidikan, yaitu:

1. Dalam hal pembuatan Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yang berlaku saat ini, **perlu** adanya regulasi dan pengawasan yang tegas. Terutama mengenai tugas Mahkamah Kehormatan Dewan dalam menjaga martabat dan perilaku anggota DPR, yang mana anggotanya sendiri terdiri dari internal anggota DPR tersebut. Alangkah baiknya jika ada dari unsur masyarakat yang menjadi anggota Mahkamah Kehormatan Dewan supaya tidak dinilai subyektif dalam melakukan tugasnya.
2. Dalam hal membuat kebijakan mengenai pengawasan terhadap anggota DPR, harus mengedepankan prinsip-prinsip keadilan dan kemaslahatan umat seperti yang tertuang dalam konsep Fiqih Siyasah.

## DAFTAR PUSTAKA

- A. Ubaidilah & Abdul Rozak, *Pancasila, Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani* Jakarta : Prenadamedia Group, 2014.
- Abdul Kadir Muhammad, *Etika Profesi Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1997.
- Abdullah Zaini, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991.
- Abdussyafi Muhammad Abdul Lathif, *Bangkit dan Runtuhnya Khilafah Bani Umayyah*, Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2016.
- Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 2010.
- Agustina Nurhayati, *Pemikiran M. Natsir tentang Demokrasi (Studi Tinjauan Fiqih Siyasah)*, Bandar Lampung: LP2M, 2015.
- Ahmad Sukardja, Syarief Ibnu Mugar, *Tiga Kategori Hukum (Syari'at, Fikih dan Konun)*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Alaiddin Koto, *Sejarah Peradilan Islam*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2012.
- Ali Abdul Mu'ti Muhammad, *Filsafat Politik antara Barat dan Islam*, Bandung: CV Pustaka Setia, 2010.
- Amiruddin dan Zainal Arifin Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* Jakarta: Balai Pustaka, 2006.
- Ayi Sofyan, *Etika Politik Islam*, Bandung: Cv. Pustaka Setia, 2002.
- Badri Yatim, *Sejarah Peradaban Islam*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003.
- Burhanudin Salam, *Etika Sosial*, Jakarta: Rineka Cipta, 2002.
- C. S. T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2008.
- Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, Semarang: CV. Toha Putra, 1989.
- Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta : Balai Pustaka, Edisi Ketiga, 2003.

- Didin Hafidhuddin, *Manajemen Syariah: dalam Praktek*, Jakarta: Gema Insani Press, 2003.
- Din Syamsuddin, *Etika Agama dalam membangun Masyarakat Madani*, Jakarta: PT Logos Wacana Ilmu, 2002.
- E. Y. Kanter, *Etika Profesi Hukum Sebuah Pendekatan Sosio-Religius*, Jakarta: Storia Grafika, 2001.
- Farid Abdul Khaliq, *Fikih Politik Islam*, Jakarta: Sinar Grafika Offset, 2005.
- Franz Magniz Suseno, *Etika Dasar, Masalah-masalah Pokok Etika dan Moral*, Yogyakarta: Kanisius, 1997.
- Franz Magniz Suseno, *Etika Politik, Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1994.
- Frenki, *Nilai-nilai Ketatanegaraan Islam dalam pelaksanaan pemilu di Indonesia*, Bandar Lampung: LP2M, 2015.
- George R. Terry, *Azas-azas Menejemen*, Bandung: PT. Alumni, 2006.
- H.A. Djazuli, *Fiqh Siyasah : Implementasi kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syari'ah*, Jakarta: Prenada Media Group, 2013.
- INIRUMAHPIKAR.COM, "Penetapan dan Sanksi Pelanggaran Kode Etik", (On-Line), tersedia di: <http://www.inirumahpikar.com/2016/10/penetapan-dan-sanksi-pelanggaran-kode-etik.html>, diakses pada tanggal 5 Februari 2018, 19.06.
- Jan Hendrik Rapar, *Pengantar Filsafat*, Yogyakarta: Kanisius, 1996.
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demikratis*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2009.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2013.
- Kaelan, MS, *Metode Penelitian Kualitatif Bidang Filsafat Yogyakarta : Paradigma*, 2005.
- Kartini Kartono, *Pengantar Metodologi Research Sosial Bandung : Alumni*, tt.

M. Quraish Syihab, *Tafsir Al-Misbah : Pesan, Kesan, dan keserasian Al-Qur'an*, Jakarta: Lentera Hati, 2002.

Miriam Budiarto, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Pt Gramedia, 1981.

Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Cv Sinar Bhakti, 1983.

Muchsan, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1992

Muhammad Abdulkadir *Etika Profesi Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006.

Muhammad Al-Buraey, *Islam Landasan Alternatif Administrasi Pembangunan*, Jakarta: CV. Rajawali.

Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah : Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* Jakarta : Prenada Media Group, 2014.

Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum (Suatu studi tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari segi hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan masa kini)*, Jakarta: Prenata Media, 2004.

Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, Bandung: Nusa Media, 2009.

Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014.

Oyo Sunaryo Mukhlis, *Perkembangan Peradilan Islam*, Bogor : Ghalia Indonesia, 2011.

Peraturan DPR RI No 1 Tahun 2014 tentang tata tertib.

Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.

Samsul Munir Amin, *Sejarah Peradaban Islam*, Jakarta: Amzah, 2013.

Sofyan Syafri Harahap, *Menejemen Kontemporer*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1996.

Sondang P. Siagian, *Filsafat Administrasi*, Jakarta: CV. Gunung Agung, 1985.

Sudibyo Triatmodjo, *Sistem Pengawasan Lembaga*, Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, 2000.

Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta : Rineka Cipta, 1998, Edisi Revisi IV.

Suhrawardi K. Lubis, *Etika Profesi Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 1994.

Sujanto, *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 1996.

Supriadi, *Etika & Tanggung Jawab Profesi Hukum di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

Susiadi AS, *Metodologi Penelitian*, Bandar Lampung: LP2M Institut Agama Islam Negri Raden Intan, 2013.

Sutrisni Hadi, *Metode Research I*, (Yogyakarta: Yayasan Penerbitan Fakultas Psikologi UGM, 1985).

Suyuti Pulungan, *Fiqih Siyasah, Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2002.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Usman Effendi, *Asas Manajemen*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014.

Wikipedia Indonesia, "Mahkamah Kehormatan Dewan" (On-line), tersedia di: [http://id.wikipedia.org/wiki/Mahkamah\\_Kehormatan\\_Dewan#cite\\_note-UU\\_MD3-1?e\\_pi=7%2C\\_PAGE\\_ID10%2C](http://id.wikipedia.org/wiki/Mahkamah_Kehormatan_Dewan#cite_note-UU_MD3-1?e_pi=7%2C_PAGE_ID10%2C), (diakses pada tanggal 10 Oktober 2017, 12.06).

Y. W. Sunindhia, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintah di Daerah*, Jakarta: Rineka Cipta, 1996.

Yohanes Usfunan, *Komisi Yudisial, Bunga Rampai Refleksi Satu tahun Komisi Yudisial*, Jakarta: Komisi Yudisial RI.

Yosef Rifu Kawo, *Analisa Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Bina Aksara, 1982.

Zainal Asikin, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2013.